



NOVAS PROPOSTAS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL



NOVAS PROPOSTAS PARA
O LICENCIAMENTO
AMBIENTAL NO BRASIL



2013

Publicações Técnicas Abema

Nº 01

Copyright © 2013 by ABEMA®
É permitida a reprodução parcial da
presente obra, desde que citada a fonte.

Catologação na Fonte:

A849n Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente
Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil /
Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente ;
organização José Carlos Carvalho – Brasília : ABEMA, 2013.
92p.

1. MEIO AMBIENTE – LEGISLAÇÃO – BRASIL. 2. MEIO
AMBIENTE – BRASIL – PRESERVAÇÃO. 3. LICENÇAS AM-
BIENTAIS – BRASIL – JURISPRUDÊNCIA. 4. DESENVOLVI-
MENTO SUSTENTÁVEL – BRASIL. 5. GESTÃO AMBIENTAL
– BRASIL. I. Carvalho, José Carlos. II. Título.

CDU 349.6
CDD 344.046

PeR – BPE 13-378

DIRETORIA DA ABEMA

CONSELHO DIRETOR

Hélio Gurgel - PE

Presidente

Genival Nunes - SE

Vice-Presidente

Diane Rangel - ES

Secretária-Geral

Luiz Tarcisio Mossato Pinto - PR

Segundo Secretário

VICE-PRESIDÊNCIAS INSTITUCIONAIS

Eugênio Spengler - BA

Vice-Presidente para Assuntos Relativos
ao Poder Executivo

Paulo Lustosa - CE

Vice-Presidente para Assuntos Relativos
ao Poder Legislativo

Adriano Magalhães - MG

Vice-Presidente para Assuntos Relativos
ao Poder Judiciário

Alexandre Rodrigues - TO

Vice-Presidente para Assuntos Institu-
cionais

VICE-PRESIDÊNCIAS REGIONAIS

Antônio Stroski - AM

Vice-Presidente para a Região Norte

Adriano Araújo - AL

Vice-Presidente para a Região Nordeste

Jacqueline Vieira - GO

Vice-Presidente para a Região Centro
-Oeste

Luiz Firmino - RJ

Vice-Presidente para a Região Sudeste

Luiz Antônio Correia (Big) - SC

Vice-Presidente para a Região Sul

CONSELHO FISCAL

Gean Loureiro - SC

Membro Titular

Napoleão Casado - AL

Membro Suplente

Hélvio Polito - PE

Membro Titular

Carlos Victor Guterres - MA

Membro Suplente

Ieure Amaral Rolim - PB

Membro Titular

Nilvo Silva – RS

Membro Suplente

EXPEDIENTE

Sistematização do texto:

José Carlos Carvalho e
Vinícius Carvalho, com a contri-
buição dos integrantes da Abe-
ma e de instituições convidadas

Revisão de Texto:

Maria Luiza Prado

Consolidação do texto:

Flávia Teixeira

Fotos:

Stock.xchng (Pág. 89)

Filipe Medeiros (Pág. 2, 12, 20,
36, 42, 74, 90 e 91)

Capa

Bandeiras dos estados - direi-
tos reservados Abema©

Projeto gráfico e Diagramação:

Gilson Barbosa

Impressão:

América Impress

Agradecimentos

“A Abema agradece pela publicação deste livro aos seus Associados, convidados e parceiros, especialmente a Petrobras, Ibram, CNI, CNT, INRE, Prac, Green Mind, Ambio, GDF, Sindirrefino, Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal e Anamma, agradecendo também aos seus consultores contratados José Carlos Carvalho, Vinicius Carvalho, às colaboradoras Regina Gualda, Magna Helena, Carol Miranda, Adriana Melo, e às revisoras Maria Luiza Prado e Flávia Teixeira, bem como a tantos que contribuíram de forma efetiva para esta obra”.

Introdução

A sistematização do universo ambiental no Brasil passa por tantas variáveis quanto a sua biodiversidade. As crescentes atividades socioeconômicas no país têm levado a significativas intervenções e correções necessárias à preservação ambiental. As atividades humanas que requerem a utilização dos bens naturais são crescentes na proporção do desenvolvimento e do crescimento demográfico de nossa população. Todas essas questões vêm confluindo para a presença do Poder Público nesse cenário, ora como mediador, ora como controlador das intervenções humanas, ora como licenciador.

Não raro se atribui ao licenciamento a responsabilidade de responder por questões que muitas vezes são vistas como finalísticas da própria questão ambiental. Percebe-se que, nessa linha de raciocínio, poder-se-ia supervalorizar uma simples rotina administrativa, qual seja o licenciamento, elevando-a a uma instância decisória do processo. Não parece ser. A questão ambiental é muito mais extensa e muito mais complexa do que procedimentos do Estado em seu controle. Ela envolve a coletividade tanto quanto o Poder Público, sendo assim responsabilidade de todos. Todavia, permanece imperativa a exigência legal que desemboca via de regra no licenciamento e em seus desdobramentos.

É fato que o cabedal de normas que regem a matéria no país cresceu de forma considerável nos últimos tempos, por vezes emaranhando princípios e normas que devem orientar e dar segurança jurídica aos agentes públicos e à população. Registram-se anacronismos e conflitos em disposições que requerem revisões e atualizações, sem no entanto se conseguir a desejada convergência de propostas objetivas. Esse quadro somente se agrava, com dúvidas e hesitações interpretativas na aplicação da norma, criando um clima de indesejável insegurança jurídica para todos, o que em nada contribui para a sua finalidade maior, de proteger o meio ambiente.

Foi nesse sentido que a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – Abema tomou a iniciativa de traçar como meta prioritária de suas atividades o equacionamento da questão. E assim, trazendo a contribuição de cada Estado brasileiro, discutindo a fundo a questão, realizando encontros, seminários e reuniões técnicas, foi registrando com minúcias todas as alternativas. Na oitiva dos operadores do licenciamento ambiental, na análise de suas normas e procedimentos, chegou a uma conclusão final que ora é apresentado como proposta.

O presente documento emerge de opinião tanto técnica quanto do pragmatismo daqueles que a formataram, trazendo uma proposta concreta, que pretende contribuir para o aperfeiçoamento e a melhoria do licenciamento ambiental no Brasil. Ao torná-lo público, a Abema espera estar servindo à sua finalidade e correspondendo ao que a sociedade reclama.

Com seu encaminhamento aos órgãos interessados e aos diversos níveis dos poderes da nação, a Abema enfatiza o seu apreço ao processo democrático e livre que permeou a discussão na construção deste documento, do qual participaram órgãos de governo, entidades privadas e organizações não governamentais . Somente com a participação, o interesse e a dedicação de seus respectivos representantes, foi possível finalizar este projeto, que ora tenho a satisfação de divulgar, de forma a ensejar o amadurecimento do debate e a efetiva implantação de seus resultados.

Brasília, 02 de outubro de 2013.

Hélio Gurgel Cavalcanti
Presidente da Abema

Sumário

Apresentação	11
Capítulo I. Contexto	13
Capítulo II. Desafios e Oportunidades	21
Desafio 1: Momento da Avaliação de Impacto Ambiental - AIA ..	22
Desafio 2: Fator Locacional	23
Desafio 3: Subjetividade e Imprecisão	24
Desafio 4: O Que é Significativo Impacto Ambiental?	25
Desafio 5: Interveniência ou Intervenção	26
Desafio 6: Compensação Ambiental e Condicionante	27
Desafio 7: Interdisciplinaridade e Parecer Único	28
Desafio 8: Consulta Popular e as Audiências Públicas	29
Desafio 9: Capacidade Institucional e Capacitação Técnica	31
Desafio 10: Impactos Interestaduais (Regionais) e Locais	33
Desafio 11: Metas de Qualidade Ambiental	34
Capítulo III. Sugestão de Encaminhamento	37
Capítulo IV. Considerações Finais	41

Anexos

Anexo I	43
Proposta da Abema para Discussão do Licenciamento Ambiental ...	44
Desafio 1: Momento da Análise de Impacto Ambiental - AIA	44
Desafio 2: Fator Locacional	47
Desafio 3: Subjetividade e Imprecisão	49
Desafio 4: O que é Significativo?	52
Desafio 5: Interveniência	53
Desafio 6: Compensação Ambiental e Condicionante	56
Desafio 7: Interdisciplinaridade e Parecer Único	57
Desafio 8: Consulta Popular e as Audiências Públicas	60
Desafio 9: Capacidade Institucional e Capacitação Técnica	64
Desafio 10: Impactos Interestaduais (Regionais) e Locais	68
Desafio 11: Metas de Qualidade Ambiental	71
Anexo II	75
GT1 - Governança	76
GT2 - Estruturação dos Procedimentos de Licenciamento Ambiental	76
GT3 - Estruturação dos Procedimentos de Licenciamento Ambiental	77
GT4 - Contribuição das Instituições Convidadas	78
Anexo III	79
Programação do Seminário	79
Anexo IV	81
Base Legal do Licenciamento Ambiental e Propostas de Revisão da Legislação	81
Sugestão para Revisão da Legislação Aplicada ao Licenciamento Ambiental.....	85

Apresentação

Este documento reúne as propostas da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente - Abema para a modernização do sistema de licenciamento ambiental no Brasil.

É, sobretudo, o resultado de um trabalho coletivo que envolveu contribuições de entidades estaduais de meio ambiente de toda a Federação e de parceiros da sociedade civil e da iniciativa privada em torno do mesmo desafio: como, a um só tempo, tornar o licenciamento ambiental um instrumento menos burocrático e mais eficiente em favor do meio ambiente e da sustentabilidade no País?

As propostas estão divididas em 12 áreas consideradas críticas. Sistematizadas pela consultoria especializada contratada, todas receberam contribuições encaminhadas pelos Estados, a partir de um documento de referência apresentado aos integrantes da Associação, em 26 de maio de 2013. A validação ocorreu em grupos de trabalho formados durante o Encontro Nacional de Governança e Licenciamento Ambiental, realizado pela Abema, em Brasília, entre os dias 26 e 27 de junho de 2013. Deles participaram representantes de órgãos e entidades estaduais de meio ambiente de 24 Estados e do Distrito Federal, bem como parceiros históricos da Abema na iniciativa privada e na sociedade civil².

Após revisado, o texto foi apreciado na 64ª Reunião Ordinária da Abema, realizada em Brasília em 03 de setembro de 2013, e finalmente consolidado em sua forma definitiva para impressão na Reunião Técnica da Abema, realizada em Recife em 24 de setembro de 2013.

Uma proposta abrangente de mudanças exige um grande esforço de articulação, sobretudo no âmbito de uma Federação tão assimétrica como a brasileira. Esta é a função da Abema, chamada a exercer seu papel num tema decisivo para o futuro do patrimônio natural e do desenvolvimento sustentável no Brasil.

1 As contribuições encaminhadas pelos Estados e Grupos de Trabalho, a programação do Seminário e a relação das contribuições constam dos anexos I a III deste documento.



Contexto

São muitos os fatores que contribuem para o atual colapso do Sistema Nacional de Licenciamento. Entre eles, estão a extensa e, por vezes, sobreposta legislação ambiental nos âmbitos federal e estadual; a exigência de normas ultrapassadas e imprecisas; a fragilidade institucional do Sistema Nacional de Meio Ambiente - Sisnama; e a demanda crescente de regularização dos empreendimentos, a par da qualidade discutível dos Estudos de Impacto Ambiental apresentados hoje por grande número de empreendedores.

Além de analisar os dispositivos da Lei Federal 6.938/81, que consubstancia a exigência legal e configura as metodologias aplicadas ao Licenciamento, este trabalho examina outras normas correlatas que interferem na presente operacionalização deste instrumento. Entre elas, estão a Outorga do Direito de Uso dos Recursos

Hídricos, atualmente disciplinada pela Lei Federal 9.433/97; a aplicação de penalidades administrativas e a criminalização dos danos ao meio ambiente, conforme estabelece a Lei Federal 9.605/98; a Compensação Ambiental prevista no Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Snuc, instituída pela Lei Federal 9.985/00; e a Autorização para Supressão de Vegetação e o regramento para demarcação de Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente contidas na Lei Federal 12.651/12, sucessora do Código Florestal de 1965.

Também têm relação direta a Lei Federal 11.428/06, que cria restrições locacionais para empreendimentos a serem instalados nas regiões de domínio da Mata Atlântica; a Lei Federal 12.187/09, que trata da Política Nacional de Mudanças Climáticas; e a Lei Federal 12.305/10, que trata da Política Nacional de Gestão de Resíduos, todas com novas obrigações que recaem sobre o Licenciamento.

O conjunto normativo mencionado demonstra, como já foi exaustivamente analisado pela Abema, que o Licenciamento estatuído pela Lei 6.938/81 teve sua abrangência ampliada em relação à configuração original. Ou seja, seu regramento está estabelecido em várias outras normas de natureza infraconstitucional e por um emaranhado de normas legais e infralegais baseadas em Leis Estaduais, Decretos Federais e Estaduais e Resoluções do Conama e dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, além das diretrizes de uso do solo urbano - de competência municipal - e de normas complementares nos municípios onde a gestão ambiental está implantada. Não raro, a exegese distorcida desses dispositivos se ampliou através de normas inferiores: portarias, instruções normativas e ordens de serviço, contribuindo para a sobreposição, falta de clareza e consequente inaplicabilidade do arcabouço legal.

Em um quadro de tamanha complexidade normativa, é natural que

os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, e o Licenciamento Ambiental especificamente, recebam os reflexos negativos em sua eficiência e eficácia, o que resulta determinante para uma difícil governança e o bom desempenho das políticas públicas ambientais.

Todavia, estes mecanismos legais estão vinculados hoje à decisão do Ministério do Meio Ambiente - MMA. Significa dizer que estão sob a governança de um único órgão do Poder Executivo Federal, diferentemente do que ocorreu, por exemplo, na década de 1980, quando a gestão das águas era competência do Ministério das Minas e Energia e a gestão de Florestas e Unidades de Conservação, do Ministério da Agricultura. Com toda a legislação inerente à gestão ambiental plena enfeixada sob o comando político do Ministério de Meio Ambiente, torna-se mais fácil promover a articulação desses instrumentos e as mudanças necessárias para aperfeiçoá-los.

Além destes dispositivos e da complexa teia de relações entre eles, há que se examinar também detidamente a Lei Complementar 140/11, recentemente estatuída e ainda não implantada, mas de profunda importância para a gestão ambiental sistêmica exigida pela organização federativa do Estado brasileiro. Ainda que pontos importantes da Política Nacional de Meio Ambiente não tenham sido tratados ou tratados de forma insuficiente na Lei Complementar, sua aplicação é fundamental, razão pela qual urge discutir a sua regulamentação para eliminar, de uma vez por todas, as zonas de incerteza em relação às competências dos entes federativos.

Além das interfaces do Licenciamento com as normas de outras políticas públicas que interagem com a Política Ambiental, concorre decisivamente para o elevado nível de desgaste deste instrumento a sua adoção isolada dos demais instrumentos da PNMA. Na verdade,

de todas as medidas previstas na concepção e na implementação da Política Nacional de Meio Ambiente, o Licenciamento é praticamente o único aplicado com regularidade, ainda que de forma precária.

Sem o apoio de importantes mecanismos como a Avaliação Ambiental Estratégica, o Zoneamento Ambiental, o Monitoramento Contínuo da Qualidade Ambiental, os Planos Diretores de Bacias Hidrográficas e a Avaliação Ambiental Integrada, para citar os mais relevantes, o Licenciamento perde a sua finalidade como instrumento para aferir os impactos, tornando-se cada vez mais uma prática cartorial, em prejuízo da proteção do meio ambiente.

Significa dizer que, mais de três décadas após sua aprovação, a PNMA não está sendo aplicada na sua plenitude, o que leva a sociedade a identificar neste único instrumento a essência da Política Nacional, como se o Licenciamento pudesse resumir todos os demais, sem contar com o subsídio do Zoneamento, por exemplo, como importante mecanismo para definir os parâmetros locais e que vem sendo realizado sem a intensidade e a escala exigidas para incluir a dimensão territorial na gestão ambiental.

A mesma complicação ocorre com a ausência da variável ambiental no momento de definir os planos e programas setoriais de governo e, mais além, na tomada de decisão sobre grandes projetos sem avaliação ambiental prévia e consequente consulta à população, fazendo desaguar no Licenciamento todas as expectativas socioambientais provocadas pelos empreendimentos.

Estas considerações se fazem necessárias para explicitar o fato de que existem questões de fundo a serem consideradas para o aperfeiçoamento do Licenciamento como a mais importante ferramenta da PNMA, na medida em que os demais instrumentos têm papel subsidiário

em relação a ele. É o LA que assegura e viabiliza operacionalmente a avaliação dos impactos e que define, após consulta à comunidade, as medidas mitigadoras e compensatórias necessárias para eliminar, reduzir e atenuar os danos ambientais e os respectivos impactos das atividades efetiva e potencialmente poluidoras e degradadoras dos recursos naturais.

Daí a sua importância e a necessidade do seu contínuo aprimoramento, razão pela qual se torna fundamental identificar os óbices que estão reduzindo a sua eficácia como instrumento fundamental para a proteção do meio ambiente e do patrimônio natural do País.

No âmbito da própria Política Nacional do Meio Ambiente, traduzida pela Lei Federal 6.938/81 e conquista histórica da sociedade brasileira, há, como já explicitado, instrumentos inaplicados ou aplicados de maneira insuficiente, sobrecarregando o Licenciamento. Também se deve considerar que a própria concepção da Lei, em 1981, foi orientada por um ambiente dominado pela cultura do comando e controle do Estado, enfocando as consequências, sem dar a devida atenção às causas, ou seja, sem criar mecanismos para alterar a realidade que dá origem aos problemas.

Neste contexto, a revisão e o aperfeiçoamento do Licenciamento devem ser a partida para uma reforma mais ampla da PNMA, visando adicionar, além dos mecanismos de comando e controle, outras diretrizes com foco na sustentabilidade, o que exigirá esforço de atualização da Lei 6.938/81 e profundas mudanças nas políticas públicas setoriais, especialmente na política macroeconômica definidora das políticas tributária, fiscal e creditícia, desenhadas nos anos 1970, que, mesmo com alterações posteriores, deixou de contemplar a dimensão ambiental como indutora do desenvolvimento sustentável.

Cabe registrar que a sustentabilidade, como nova forma de pensar e promover o desenvolvimento, não está localizada exclusivamente nas fronteiras da política ambiental, reforçando a estratégia da transversalidade e dos modelos matriciais de organização dos Estados e de formulação e implementação das políticas públicas. Ou seja, a política ambiental precisa dialogar com as demais políticas setoriais e promover o engajamento do setor produtivo na sua execução, superando definitivamente a falsa dicotomia que ainda permeia o debate das questões ambientais.

Contudo, é o Licenciamento Ambiental, como um dos únicos instrumentos universalizados da Política Nacional do Meio Ambiente, que dá visibilidade à gestão ambiental brasileira e mostra a face do Poder Público no tratamento do tema.

Por esta razão, não se deve retardar a adoção das medidas políticas, institucionais, normativas e operacionais reclamadas para seu aperfeiçoamento. O descrédito do Licenciamento Ambiental, tal como está exposto, só interessa aos segmentos retrógrados do setor produtivo que, na verdade, desejam uma licença para poluir, e a determinados setores da sociedade, que, por razões ideológicas, se valem do instrumento para fazer um debate político que extrapola a sua finalidade, uma vez que esta discussão, reconhecidamente pertinente, deveria ser feita na fase de concepção dos planos e programas governamentais que decidem pela implantação dos projetos e não no licenciamento.

Como se sabe, o Licenciamento Ambiental surge, como instrumento legalmente estatuído, pela Lei Federal 6.938/81, mas os procedimentos que definiram a sua operacionalização foram introduzidos pelo Decreto 88.351/83, regulamentador da Lei, posteriormente revogado pelo Decreto 99.274/90. Todavia, manteve-se a concepção do Decreto

original, inclusive o modelo trifásico (Licença Prévia - LP + Licença de Instalação - LI + Licença de Operação - LO), que ainda hoje oferece o amparo legal à Resolução Conama 01/86 que continua, décadas depois, a principal base normativa do Licenciamento no País, com as alterações introduzidas pela Resolução 237/97.

As sucessivas alterações da Lei 6.938/81 modificaram substancialmente sua redação original, sem alterar, contudo, o papel que ela atribui aos Estados em relação ao Licenciamento. Com a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, em 1989, a União passou a desempenhar uma atuação mais proativa nessa área, assumindo o controle dos empreendimentos e atividades tidas como de competência federal, o que a Lei de criação do Instituto denominou de impactos nacional e regional.

A estruturação do Licenciamento, sua forma e procedimentos foram estabelecidos pela Resolução Conama 01/86, com as alterações introduzidas pela Resolução Conama 237/97, que balizam os procedimentos de Análise de Impacto Ambiental - AIA, do Estudo de Impacto Ambiental - EIA, do Relatório de Impacto sobre Meio Ambiente - Rima e do respectivo processo de Licenciamento, tal como vem sendo praticado na maioria dos Estados, com o complemento de normas supletivas adotadas em Leis Estaduais ou pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente.

No decorrer dos anos, as regras emanadas do Conama foram perdendo atualidade. Estão sendo ultrapassadas por uma realidade nova, de avanço científico e tecnológico, além de novas ferramentas de gestão que estão a exigir normativas contemporâneas para recuperar o Licenciamento como um dos mais importantes instrumentos da gestão ambiental brasileira e essencial para incluir a sustentabilidade como um pilar fundamental do desenvolvimento nacional.



Desafios e Oportunidades

A partir da análise contextual sucintamente realizada no item precedente, torna-se necessário destacar os principais entraves e óbices institucionais, normativos e operacionais que estão causando dificuldades e conflitos ao Licenciamento, notadamente no âmbito dos Estados. A seguir serão listados aqueles que têm merecido maior atenção dos analistas e os que mais preocupam os especialistas. Esta lista, por óbvio, não visa exaurir todo o conjunto de adversidades enfrentadas pelos Estados em relação ao Licenciamento Ambiental, mas apresenta propostas capazes de alterar profundamente os procedimentos deste instrumento tal qual vem sendo realizado hoje.

Desafio 1 - Momento da Avaliação de Impacto Ambiental - AIA

Situação atual: Na maioria dos casos, em toda a fase de implantação de um empreendimento a variável ambiental só aparece no balcão do licenciamento, levando para o órgão licenciador todas as expectativas socioambientais da comunidade com o projeto e, conseqüentemente, os conflitos latentes que foram se acumulando nas fases anteriores, desde sua concepção. Nos casos mais complexos, o momento do licenciamento se torna gerador de conflitos e crises.

Proposta: Estimular, sob a coordenação dos governos, a realização de Avaliação Ambiental Estratégica - AAE dos programas governamentais que se desdobram em projetos de grande porte e grande impacto (energia, mineração, infraestrutura, etc.); introduzir, também sob coordenação dos governos, em setores e atividades não cobertas pela AAE, a Avaliação Ambiental Integrada - AAI com foco no território (ex: bacia hidrográfica) onde os projetos conjugados de um ou mais programas serão instalados, visando à avaliação dos impactos sinérgicos e cumulativos, sob responsabilidade do empreendedor; realizar a Avaliação de Impacto Ambiental - AIA na fase de análise da Licença Prévia, com processo amplo de consulta pública. Conforme o contexto econômico e socioambiental, a AAI pode estar incluída na AAE ou estabelecer TdR para elaboração de AIA com escopo e conteúdo que contemple a Avaliação Ambiental Integrada, no sentido de permitir a análise dos impactos sinérgicos e cumulativos sobre determinado território, contando com as informações dos Planos Diretores de Bacias Hidrográficas, nos casos em que já tenham sido elaborados.

É com base nesses estudos que se deve definir com clareza a significância dos impactos e as medidas mitigadoras e compensatórias, cujos custos deverão ser incluídos obrigatoriamente como parte dos custos do empreendimento, superando a fase atual em que as condicionantes impostas para assegurar o cumprimento das medidas compensatórias e mitigadoras constituem apêndice do projeto, não raro excluídos do orçamento do empreendimento a ser executado.

Desafio 2 - Fator Locacional

Situação atual: A ausência da dimensão territorial representa uma das principais lacunas no processo de licenciamento ambiental, na medida em que não leva em conta, na maioria das vezes, o espaço geográfico no qual os projetos são implantados. Como a LP objetiva examinar a viabilidade ambiental do projeto, incluindo a localização do empreendimento, sua concessão fica prejudicada pela falta de informações geográficas, a não ser em casos em que se conhecem as restrições locais predefinidas como áreas protegidas, sítio arqueológico, paleontológico, espeleológico, APP, RL, etc. Como se adota um modelo de licenciamento por fonte, isto é, empreendimento por empreendimento, o modelo atual falha em não dispor de mecanismos para avaliar os impactos cumulativos e sinérgicos, sem os quais os danos ambientais distribuídos no território não são suficientemente examinados.

Proposta: Institucionalizar a variável locacional como um dos parâmetros utilizados para classificar os empreendimentos e orientar o licenciamento ambiental, sempre que disponíveis instrumentos de gestão territorial, tais como zoneamento ecológico-econômico, planos de gestão de bacias hidrográficas e aéreas, mapeamento de cobertura florestal. Isto significa que, além do porte e do potencial poluidor, quando existentes as ferramentas de gestão territorial, deve-se incluir a localização, compondo uma equação com três variáveis, fazendo com que a classificação aumente na proporção em que aumenta a vulnerabilidade ecológica do território.

Esta iniciativa demanda investimentos em sistemas de informações geográficas, geotecnologias e tecnologia da informação. Outra oportunidade é estabelecer como referência espacial para os estudos de natureza locacional o zoneamento ecológico-econômico, a bacia hidrográfica, como já previsto na Lei Nacional das Águas (9.433/97), a bacia aérea, o mapeamento da cobertura florestal. Aqui também

deve entrar a AAI, quando não contemplada na AAE, para medir os impactos que se acumulam num determinado espaço e que não são alcançados no licenciamento tradicional por fonte. Os impactos cumulativos podem ser avaliados, ainda, no EIA, quando assim o termo de referência determinar, ou incluídos na AAE, dispensando, neste caso, a necessidade de AAI.

Desafio 3 - Subjetividade e Imprecisão

Situação atual: É notória a falta de objetividade na maioria dos processos de licenciamento em virtude de normas imprecisas e procedimentos que aumentam o grau de discricionariedade dos analistas e dos gestores, o que leva invariavelmente à solicitação de informações complementares que retardam os processos e aumentam em demasia os prazos. Este é, sem dúvida, um dos óbices que mais fragiliza o licenciamento na atualidade, na medida em que prolonga desnecessariamente os prazos, abre espaço para a politização do processo - dependendo das convicções ideológicas do analista - e aumenta a aversão ao risco por parte dos técnicos que podem ser punidos criminalmente pela Lei dos Crimes Ambientais (9.605/98), já que a subjetividade e a imprecisão permitem interpretações variadas e não raro opostas da decisão adotada, levando à frequente atuação do Ministério Público.

Proposta: Estabelecer nova classificação das atividades efetiva e potencialmente poluidoras, levando em conta as tipologias a serem reconfiguradas, conforme o porte, o potencial e a localização. Ao longo do tempo, os mesmos procedimentos previstos para os empreendimentos industriais foram adotados para os de infraestrutura e depois estendidos para as atividades agropecuárias e florestais. É óbvio que se trata de tipologias distintas, que exigem distintos procedimentos, levando em conta, ainda, o grau de complexidade de cada tipo de atividade.

Torna-se fundamental estabelecer uma definição clara e exaustiva das tipologias para, em seguida, definir parâmetros para identificação das atividades passíveis de licenciamento e orientadores da análise por parte dos gestores. Neste contexto, é oportuno rever a obrigatoriedade do Licenciamento trifásico, a ser adotado somente nos casos em que sua aplicação tiver pertinência com a tipologia licenciada, especialmente com o ciclo econômico das atividades, permitindo-se adoção de procedimentos de licenciamento adaptados às características dos empreendimentos. Concretamente, este é um dos pontos-chave para desburocratizar o processo, na medida em que a revisão das tipologias e a definição de parâmetros para a exigibilidade do licenciamento e adaptação dos procedimentos darão o embasamento para o analista avaliar os impactos seguindo roteiro previamente definido.

Desafio 4 - O Que é Significativo Impacto Ambiental?

Situação atual: O conceito de significativo impacto estatuído na Constituição e na PNMA não foi, ainda hoje, regulamentado ou descrito com a precisão devida por meio de padrões e critérios para caracterizá-lo. À falta de uma definição e de uma listagem das tipologias que podem provocar significativo impacto ambiental, tudo passa a ser tratado como significativo, impedindo que se adotem modelos simplificados de licenciamento. É em razão desta indefinição que o Ministério Público mais recorre para exigir o licenciamento completo (LP + LI + LO) com a elaboração do estudo de impacto ambiental – EIA/RIMA, baseando-se nas regras atualmente em vigor, que datam de 1986. Várias iniciativas estaduais de simplificação dos procedimentos de licenciamento, sem nenhum prejuízo para a qualidade e eficácia das licenças expedidas, correm sério risco de serem derogadas sob o entendimento de que os impactos são significativos.

Proposta: Definir com o máximo de clareza parâmetros para caracterização de tipologias de significativo impacto, para fins de

obrigatoriedade do EIA/RIMA como condicionante para o licenciamento ambiental. Esta definição pressupõe estabelecer critérios baseados no porte, no potencial poluidor e na localização dos empreendimentos, estabelecendo uma linha de base comum a todos os entes federados, a partir da qual as atividades serão classificadas, levando em conta as peculiaridades locais.

Desafio 5 - Interveniência ou Intervenção?

Situação atual: As anuências exigidas pelo licenciamento de órgãos e entidades que atuam fora da órbita da administração de meio ambiente, as chamadas instituições intervenientes, acabaram criando instâncias decisórias paralelas e um quadro de confusão institucional que estão tornando o Licenciamento uma disputa de órgãos do Poder Público sem regras pré-definidas ou com regras que mudam durante o percurso.

Na maioria dos casos, incluindo a esfera federal, mesmo entre as entidades que compõem a gestão ambiental, ainda não foi adotado o princípio do licenciamento integrado, transformando a regularização ambiental num processo de múltiplas licenças, já que os intervenientes estão adotando suas próprias regras e autorizações.

Proposta: Desvincular as anuências de instituições intervenientes que não tratam de assuntos relacionados diretamente ao licenciamento ambiental e regulamentar prazos para matérias relacionadas diretamente a este instrumento, tais como outorga de recursos hídricos e autorização de supressão de vegetação. Dessa forma, que seja dado foco ao Licenciamento Ambiental, estabelecendo-se como meta o princípio da regularização ambiental integrada, que permite a avaliação concomitante de todos os impactos num mesmo espaço territorial e beneficia o empreendedor, que ficará dispensado de percorrer vários

escaninhos da burocracia para regularizar seus empreendimentos ao ter uma única interlocução e um único balcão de entrada.

Desafio 6 - Compensação Ambiental e Condicionante

Situação atual: As medidas compensatórias adotadas no âmbito do Licenciamento são exigidas com fundamento na necessidade de compensar os impactos ambientais que não podem ser evitados e de mitigação parcial ou insuficiente. Além da compensação prevista na Lei 9.885/00, do Snuc, cuja constitucionalidade foi declarada pelo STF, mas que ainda não foi totalmente ajustada à súmula da Suprema Corte, o mecanismo da compensação deve guardar sintonia com os impactos ambientais que lhe dão origem.

Todavia, não é isto que ocorre hoje em razão das condicionantes exigidas em cada uma das anuências, quando os órgãos intervenientes aproveitam para impor compensações - que nada têm a ver com os impactos ambientais causados - para suprir carências institucionais e operacionais de funcionamento não atendidas pelo Poder Público. Em algumas situações, a mesma disfunção ocorre com os OEMAs - Órgãos Estaduais de Meio Ambiente, com a atenuante de que, neste caso, trata-se do fortalecimento institucional da gestão ambiental. Ainda assim, a compensação e as condicionantes que asseguram sua efetividade devem ter clara vinculação com os impactos em relação aos quais devem ser fixadas. Da forma como está sendo praticado hoje, este mecanismo se transformou num escambo, que contribui para enfraquecer e desgastar o Licenciamento Ambiental e desviá-lo de sua finalidade original.

Proposta: A adoção deste importante mecanismo do Licenciamento demanda regras claras, nacionalmente estatuídas e fixadas em normas específicas, estabelecendo os procedimentos e a forma de

compensação através de Decreto Presidencial, complementado em suas especificidades pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente - Conama e pelos Conselhos Estaduais.

É imperioso distinguir:

- a compensação ambiental da Lei n. 9.985/2000, já regulamentada em Decreto e Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente, bem como por alguns Conselhos Estaduais, e
- as condicionantes de licenciamento, que devem guardar estrita relação com os impactos ambientais negativos e não mitigáveis dos empreendimentos, identificados nos estudos ambientais que instruem o licenciamento. Para estes casos, devem ser estabelecidas regras claras que orientem a imposição de condicionantes pelos órgãos licenciadores e eventuais intervenientes ou anuentes.

Desafio 7 - Interdisciplinaridade e Parecer

Situação atual: A metodologia utilizada para a avaliação dos impactos, através da análise do EIA/RIMA, tem dificultado, também, a qualidade e a celeridade do Licenciamento. O método multidisciplinar, embora reúna a expertise necessária a uma boa avaliação, é aplicado de forma segmentada, por área do conhecimento, o que gera, muitas vezes, pareceres conflitantes e contraditórios que dificultam o resultado final e retardam a decisão do gestor. Manifestações isoladas do contexto podem levar à visão unilateral prejudicial ao conjunto. Nesse modelo, o parecer jurídico é realizado após o parecer técnico, nem sempre em ato contínuo, que, ao concluir por alguma inconformidade legal, paralisa o processo, podendo alterá-lo ou, em alguns casos, até mesmo anulá-lo

Proposta: Recomenda-se a adoção da análise interdisciplinar, reunindo os especialistas requeridos em cada caso, incluindo, quando exigível o parecer jurídico, e sempre que possível, a participação nos grupos de análise dos advogados encarregados por sua elaboração, possibilitando-se harmonizar os pareceres técnico e jurídico, findo o

qual o processo pode ser decidido pelo gestor. Ao colocar a análise jurídica evoluindo a par da análise técnica, eventuais erros formais ou arguições de ilegalidade seriam verificados na fase de instrução do processo, podendo ser sanados a tempo, sem a demora que ocorre na avaliação legal distante da evolução da análise técnica interdisciplinar. Esta metodologia favorece a interlocução do empreendedor, a troca de informações e o intercâmbio de conhecimento relativamente à melhor opção tecnológica e à alternativa locacional inerente ao empreendimento. Cada equipe interdisciplinar passa a ter o seu coordenador, que é o coordenador daquele Licenciamento. Sugere-se, também, a capacitação das equipes técnicas em direito ambiental, de modo a não sobrecarregar as assessorias jurídicas, bem como a criação de uma biblioteca virtual no portal da Abema e a promoção de encontros regionais de capacitação.

Desafio 8 - Consulta Popular e as Audiências Públicas

Situação atual: Esta é reconhecidamente uma das principais etapas do processo de Licenciamento, mas o formato atual das audiências públicas, como meio de consultar e informar a população, principalmente a comunidade afetada pelos empreendimentos, tem servido mais para outros objetivos do que para aperfeiçoar o processo de tomada de decisão.

É neste momento que todas as expectativas socioambientais da coletividade, notadamente da comunidade afetada, se manifestam, incluindo os interesses legitimamente contrariados e aqueles que interferem no processo por razões políticas e ideológicas, que extrapolam a finalidade do instrumento, mas que, não tendo a oportunidade de participar nas fases anteriores, principalmente no momento em que se decide pela sua implantação, encontram no LA e nas audiências públicas o espaço da sua manifestação.

Pelas razões expostas no Desafio 01, as audiências acabam servindo como instância para os setores que se opõem ao Projeto atuarem no sentido de inviabilizá-lo, sabendo-se que não é este o papel do Licenciamento, embora possa ocorrer diante de projetos mal concebidos, mas em situações extremas. Na verdade, as audiências públicas representam a oportunidade de a comunidade afetada discutir os impactos ambientais negativos e positivos das atividades a ser implantadas, verificar se foram adequadamente aferidos e, a partir daí, definir e dimensionar as medidas mitigadoras e compensatórias a serem atribuídas ao empreendedor, com total transparência.

Neste modelo, o empreendedor lista sumariamente os impactos, quando o tempo permite, e faz propaganda do seu empreendimento. Os representantes da comunidade diretamente afetada têm alguns minutos, utilizados, na maioria das vezes, para vociferar contra o projeto, condenar a sua execução e não raro para combater o modelo econômico, introduzindo um debate que deveria ter ocorrido antes, quando se decidiu executar o projeto. Com isto, perde-se a oportunidade de aperfeiçoar o processo, pois o Licenciamento acaba sendo aprovado, a não ser quando o projeto não atende minimamente aos requisitos do LA.

Proposta: Mudar o formato das audiências públicas e a estratégia de consultar a comunidade. Como instrumento que lida com conflitos, o Licenciamento Ambiental, como já ocorre, deve ser pautado, ainda mais intensamente, com o máximo de transparência. O modelo atual das audiências impede que haja uma interação positiva entre os empreendedores, o órgão licenciador e a comunidade. Um dia ou algumas horas de apresentação e debate de um empreendimento, em que o empreendedor tem uma hora para apresentar o projeto e os representantes inscritos da comunidade três a cinco minutos para expor suas ideias e demandas, não pode ser considerado um processo adequado de consulta pública.

Propõe-se: 1) desenvolver sistema de informação ambiental

eletrônico, com acesso universal, que possibilite o acompanhamento pela sociedade de todas as etapas do LA e o acesso aos estudos apresentados pelo empreendedor, criando um fórum eletrônico de debates e garantindo a ampla publicação; II) regulamentar, como obrigatoriedade do empreendedor e a critério do órgão ambiental licenciador, a realização de oficinas públicas, para os empreendimentos de significativo impacto ambiental, visando à apresentação do projeto, dos estudos e das medidas que serão adotadas para compensar, mitigar ou evitar os impactos associados à instalação e funcionamento do empreendimento nas comunidades inseridas na área de abrangência; e III) regulamentar o funcionamento das audiências públicas, de modo a garantir que elas se restrinjam à discussão de empreendimentos de significativo impacto ambiental, com avaliação das medidas que serão adotadas para compensar, mitigar ou evitar os impactos associados à instalação e funcionamento do empreendimento nas comunidades inseridas na área de abrangência.

Desafio 9 - Capacidade Institucional e Capacitação Técnica

Situação atual: Qualquer reforma do Sistema Nacional de Licenciamento Ambiental, por mais completa que possa ser, vai esbarrar na fragilidade institucional do Sistema Nacional de Meio Ambiente - Sisnama e na falta de meios operacionais, incluindo recursos orçamentários, financeiros, humanos e logísticos. Além da fraca capacidade institucional, não existem programas permanentes de capacitação e treinamento de pessoal para manter quadros competentes e atualizados com o conhecimento de ponta e com ferramentas modernas de gestão.

A incapacidade institucional do sistema, por sua vez, abre espaço para a atuação cada vez mais intensa do Ministério Público, que, em alguns Estados, já conta com quadros técnicos em quantidade e qualidade superiores aos dos próprios órgãos licenciadores. O protagonismo do

Ministério Público ocorre nas lacunas deixadas pelos órgãos e entidades gestoras, seja na fase da análise e de avaliação dos impactos, por vezes deficientes em razão da ausência de profissionais devidamente habilitados, seja na quase generalizada incapacidade do Sisnama para acompanhar e fiscalizar a aplicação das condicionantes que asseguram a eficácia das medidas mitigadoras e compensatórias.

Proposta: Estabelecer uma estrutura organizacional e operacional do Sistema que lhe dê a robustez requerida para atender, dentro de padrões de qualidade gerencial satisfatórios, às demandas de regularização ambiental e a implantação integrada dos instrumentos da gestão ambiental. Esta é uma questão recorrente que permanece em pauta pela incapacidade política demonstrada pelo Poder Público de superar este desafio.

Sem uma aliança bem estruturada entre o Ministério do Meio Ambiente - MMA, os órgãos estaduais de meio ambiente, o Ministério Público, as entidades de classe do setor produtivo e as ONGs da área socioambiental, a tendência é que o assunto permaneça no limbo das questões preteridas. É estratégico e urgente construir um grande pacto, com base no princípio poluidor-usuário/pagador para gerar receitas no montante necessário para dar ao País uma administração ambiental proporcional à magnitude dos problemas que estão postos e por vir.

Devem-se instituir novas fontes de financiamento para a gestão ambiental e o fortalecimento institucional dos órgãos voltados para gestão, fiscalização e controle.

A TFA foi uma iniciativa embrionária, de grande alcance, mas é uma medida tímida diante do que deve ser feito para dar sustentabilidade financeira ao Sisnama. Como parte das reformas, é inadiável definir uma fonte de recursos para financiar a gestão ambiental. Caso contrário, poderá ser obtido o melhor marco regulatório, um sistema quase perfeito, mas que continuará sem capacidade operacional e, portanto, ineficaz.

Desafio 10 - Impactos Interestaduais (Regionais) e Locais

Situação atual: Ao lado da imprecisão dos denominados “significativos impactos”, remanesce a questão enfrentada pelos Estados alusiva aos impactos ambientais de natureza regional, introduzida pela Lei de criação do Ibama e agora alterada pela Lei Complementar. Tem crescido o número de casos em que o Ministério Público Federal - MPF solicita o Licenciamento Federal, mesmo quando o Ibama reconhece que o procedimento é da competência do órgão estadual.

Tal como ocorreu com o conceito de significativo impacto, que ficou sem tratamento adequado na LC 140/11, também o impacto regional, de característica interestadual, que foi alçado à competência exclusiva do ente federal, deveria ser tratado de forma compartilhada, explorando melhor o fundamento do federalismo cooperativo consagrado na CF/88. Além disso, a definição consolidada de impactos locais vai exigir regras claras para evitar dubiedades que levem o MPE a solicitar a intervenção estadual para o licenciamento de atividades de natureza local, mesmo nos casos em que os municípios demonstrarem possuir capacidade institucional e capacitação técnica para desempenhar tais atribuições.

Proposta: O encaminhamento adequado desta questão, que é crucial, depende da regulamentação da LC 140/11. Aqui, sugere-se um entendimento de que, na verdade, há três tipos de situações, além da competência estabelecida para as três esferas de governo: I) O licenciamento federal relativo às atividades localizadas no mar territorial, na plataforma continental, na zona econômica exclusiva, nas Unidades de Conservação de domínio da União, nas Áreas Indígenas, quando extrapolam as fronteiras do País e em outras situações

previstas em Lei, cuja competência federal é inquestionável; II) O licenciamento das atividades e/ou empreendimentos ditos regionais, assim chamados até o advento da LC 140/11, que extrapolam as fronteiras dos Estados, mas que não os eximem da responsabilidade e do interesse político-institucional em participar como ator do processo, cujo Licenciamento deve ser compartilhado, isto é, adotar um modelo específico de licenciamento envolvendo equipes dos OEMAs dos Estados diretamente afetados, sob a coordenação da União (Ibama). Cita-se o exemplo de um mineroduto, um empreendimento composto do jazimento mineral, cuja exploração é licenciada pelo Estado onde a mina está localizada, o mineroduto propriamente dito, licenciado pelo Ibama, e o porto, licenciado pelo Estado litorâneo, sem nenhuma articulação entre os entes federados para estabelecer a estratégia de licenciamento. Neste caso, deve estar incluído o licenciamento das atividades localizadas na zona costeira, na intersecção do continente com o mar, a ser definida por Decreto Presidencial, como estabelecido na Lei Complementar, após manifestação da Câmara Tripartite Nacional; III) O licenciamento das atividades locais, estimulando os municípios a atuarem com mais protagonismo na gestão ambiental.

Desafio 11 - Metas de Qualidade Ambiental

Situação atual: A adoção do licenciamento, sem o apoio dos demais instrumentos subsidiários e sem compromisso com metas de qualidade, confirma a sua vocação cartorial, pois o objetivo é a licença pela licença. A gestão gira em torno da Licença Ambiental, que no atual sistema, uma vez concedida, não é mais considerada dentro do sistema, salvo para monitoramento e fiscalização aleatórios.

Os padrões de qualidade devem ser fixados transparentemente, como ocorre no Conselho Nacional de Meio Ambiente - Conama, no Conselho

Nacional de Recursos Hídricos - CNRH e nos Conselhos Estaduais, mas eles precisam ser notados no território, nos cursos d'água, na vegetação, no ar e no solo. Na medida em que os empreendimentos são licenciados e a qualidade ambiental não melhora, a sociedade fica com a sensação de que a licença ambiental é uma licença para poluir.

Proposta: Integrar o Licenciamento com outros instrumentos da política ambiental e outras políticas públicas correlatas, como o Plano Diretor de Bacia Hidrográfica ou instrumento similar, para estabelecer metas de qualidade ambiental, referenciadas no território e que deverão orientar obrigatoriamente as medidas mitigadoras e compensatórias do Licenciamento, lembrando que, na ausência de enquadramento dos corpos d'água, estabelecendo as classes de uso, a classe 2 deve ser observada, o que não acontece na maioria dos casos.

A Outorga de Lançamento prevista na Lei 9.433/97, mas praticamente não aplicada e sequer considerada no atual modelo de licenciamento, é outro mecanismo que pode ampliar a eficácia desse instrumento e “forçar” a integração da gestão ambiental. Comparando a Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA com a Política Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - PNGRH, verifica-se que existem várias coincidências a considerar, que tornam inexplicável a desarticulação dessas políticas até hoje.

O Plano Diretor de Bacia tem similitude com o Zoneamento Econômico - Ecológico - ZEE; o monitoramento, controle e fiscalização são comuns a ambas as políticas; o licenciamento ambiental estabelece os padrões de lançamento dos efluentes líquidos, que também são exigidos na Outorga de Lançamento, exemplos que demonstram a desarticulação e descoordenação do Sisnama. Ou seja, a fúria legislante e atabalhoada confunde o Sistema e o seu operador.



Sugestão de Encaminhamento

Uma reforma mais profunda da gestão ambiental deve passar por ampla revisão da Lei Federal 6.938/81 para atualizar os mecanismos de comando e controle que a fundamentam, mas, sobretudo, para iniciar um novo ciclo da política ambiental com foco na sustentabilidade, o que pressupõe mudanças também na política macroeconômica e nas políticas setoriais com interface com a área ambiental. O presente item destaca um conjunto estratégico de decisões que visam aperfeiçoar o Licenciamento e deflagrar um processo mais amplo de mudanças, em sintonia com os apontamentos da base legal detalhados no anexo IV, deste documento.

Entre as medidas de curto prazo que a Abema recomenda, sugerem-se as seguintes ações:

Regulamentação da Lei Complementar 140/11, por meio de Decreto, como já sugerido ao MMA pela Abema, para esclarecer pontos da LC que não foram suficientemente detalhados, especialmente aqueles que tratam dos fundamentos da norma que dizem respeito às competências dos entes federados para eliminar zonas de sombra que alimentam conflitos institucionais desnecessários e a consequente atuação do Ministério Público (MP);

Instalação da Comissão Tripartite Nacional, já adotada pelo Ministério do Meio Ambiente, e das Comissões Estaduais e do Distrito Federal, objetivando agilizar os procedimentos de gestão compartilhada e descentralizada previstos neste novo ordenamento legal, principalmente para definir as tipologias que o Poder Executivo Federal, após manifestação da Comissão Tripartite Nacional, queira atribuir à sua esfera de competência, o que pode ser baixado por Decreto Presidencial conforme dispositivo previsto na LC 140/11. No momento em que o Poder Executivo Federal explicitar com clareza a tipologia das atividades que deseja licenciar, além daquelas que já estão inseridas no próprio texto legal, desaparecerão os ruídos de interpretação sobre as competências da União e dos Estados, restando as tipologias de atividades interestaduais, em relação às quais a solução mais recomendada é inovar com a adoção do Licenciamento Compartilhado. Do mesmo modo, deve-se definir objetivamente o impacto local para que eventuais discordâncias entre a União e os Estados não sejam transferidas para os Estados e Municípios;

Além do regulamento da Lei Complementar e da implantação das medidas autoaplicáveis nela contidas, a base da reforma pode ser implantada na sua grande maioria por nova regulamentação da Lei 6.938/81, através da revisão do Decreto Federal 99.274/90. Um novo Decreto mais abrangente e mais detalhado em relação aos temas apontados no item II deste documento deve ser editado, tratando especificamente de temas que reclamam normatização mais precisa, como: I) significativo impacto; II) impacto interestadual (regional) e

local; III) tipologia das atividades efetiva e potencialmente poluidoras e degradadoras dos recursos naturais; IV) nova classificação dos empreendimentos; V) regras mais contemporâneas para a realização das audiências públicas; VI) ordenação dos mecanismos de compensação ambiental; VII) regras claras e objetivas para a atuação dos órgãos intervenientes responsáveis pelas anuências; VIII) normatização para tratar de maneira objetiva a inclusão da variável locacional no LA; IX) normas para definir a AAI nos casos necessários à avaliação de impactos sinérgicos e cumulativos; X) regras para estabelecer com clareza o âmbito dos Termos de Referência; XI) vinculação do LA a metas de qualidade a serem observadas na AIA; e XII) criação de espaços para gestão de conflito e solução de controvérsias, entre outras questões a serem identificadas. O Decreto atual, ainda de 1990, busca regulamentar os aspectos organizacionais do Sisnama, mas apenas tangencia a regulamentação dos demais instrumentos da Lei que consubstanciam a Política Nacional do Meio Ambiente, inclusive o Licenciamento;

Uma vez obtida a regulamentação da LC 140/11 e da Lei Federal 6.938/81, concentrar esforços na revisão das Resoluções Conama 01/86, 237/97 e outras que dispõem sobre o Licenciamento Ambiental para detalhar as regras a serem estabelecidas nos Decretos acima referidos, consolidando numa única Resolução do Conama todas as medidas balizadoras do Licenciamento em nível nacional. Uma norma deliberadamente exaustiva para orientar técnicos, advogados e gestores em relação aos procedimentos, eliminando zonas de sombra e lacunas que dão margem a interpretações contraditórias e paralisantes;

Propor ao Governo Federal a introdução da Avaliação Ambiental Estratégica - AAE a ser efetivada na fase de decisão dos planos e programas governamentais, preliminar, portanto, à decisão de implantar grandes projetos, com consulta pública, em setores estratégicos como energia, mineração e infraestrutura. Esta responsabilidade pode ser atribuída às Agências Reguladoras encarregadas dessas atividades ou aos órgãos e entidades responsáveis pelas políticas setoriais. O LA avalia impacto, não decide sobre a implantação dos projetos. Além da análise

de viabilidade técnica, econômica e financeira de uma hidrelétrica, de mineração, porto ou ferrovia, minuciosamente providenciada pelas Agências, deve ser incluída a análise da viabilidade ambiental. Em casos análogos, esta mesma decisão deve ser adotada pelos Estados e Municípios. Esta é uma iniciativa fundamental, sem a qual qualquer reforma do sistema não logrará seus reais objetivos de maior eficácia para a gestão ambiental brasileira;

Sugerir um amplo processo de reorganização institucional do Conama para recuperar seu prestígio como Parlamento do Sisnama e locus preferencial do debate e da formulação de políticas. O Conselho tornou-se um órgão hipertrofiado, consumido pelo varejo da política ambiental, o que contribuiu para o seu esvaziamento. O Plenário do Conselho deve ser revisto e fortalecido para ser o grande espaço institucional de formulação de pactos em torno da sustentabilidade, dando às Câmaras, também a ser reorganizadas, poder terminativo para deliberar sobre determinados assuntos que não devem entrar na pauta do Plenário;

A edição de um novo marco regulatório a ser efetivado no âmbito do Conama não exaure a necessidade de normas específicas na esfera dos Estados, visando complementar as normas de caráter geral às peculiaridades das unidades federadas, nem pode substituir a competência constitucional concorrente dada aos Estados pelo Artigo 24 da CF/88 para legislar sobre o tema. Desta forma, continuará cabendo aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente e aos Órgãos e Entidades Licenciadores tratar as especificidades próprias da realidade assimétrica da Federação brasileira e as distintas realidades regionais de um mesmo Estado. O que importa com a adoção de um novo marco regulatório para o Licenciamento ambiental do País é estabelecer normas e parâmetros nacionais balizadores da atuação das unidades federadas, visando à unidade nacional da Política de Meio Ambiente, à segurança jurídica, à desburocratização dos procedimentos, à transparência, à celeridade dos processos e à eficiência do instrumento para assegurar a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável do País.

Considerações Finais

Uma proposta abrangente de mudanças, cuja necessidade a Abema reconhece, exige um grande esforço de articulação, sobretudo quando este esforço tem que ser, obrigatoriamente, realizado no âmbito de uma Federação tão assimétrica como a brasileira.

Diante dos desníveis regionais que marcam o Estado Nacional, uma iniciativa desta magnitude pressupõe um verdadeiro trabalho de engenharia institucional para gerar compromissos e construir pactos em torno dos quais as mudanças devem ser operadas, numa expansão em ondas, de natureza celular, do núcleo para a periferia do sistema.

Esta é a função da Abema, chamada a exercer seu protagonismo num tema no qual sua atuação é imprescindível. Com uma agenda bem definida, é seu compromisso buscar o entendimento necessário com o Governo Federal, através do Ministério do Meio Ambiente, e com os Municípios, por intermédio da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente - Anamma, bem como junto ao Ministério Público, às entidades de classe do setor produtivo, dos trabalhadores, do movimento ambientalista, da Academia e de outros setores da sociedade interessados em requalificar o Licenciamento Ambiental como instrumento essencial à proteção do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável do País.



A elaboração do presente documento envolveu a participação de representantes das entidades estaduais ligadas à Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente - Abema e de parceiros da iniciativa privada e da sociedade civil². Para isso, foram coletadas contribuições dos Estados para o refinamento do texto original e, depois, constituídos grupos de trabalho para a validação final do documento durante o Encontro Nacional de Licenciamento e Governança Ambiental, realizado em 26 e 27 de junho de 2013 pela entidade, em Brasília. O quadro a seguir registra estas contribuições.

² Lista de participantes constantes do Anexo II.

Propostas da Abema para Discussão do Licenciamento Ambiental

Desafio 1 - Momento da Análise de Impacto Ambiental - AIA

A variável ambiental só aparece no balcão do licenciamento. O órgão licenciador recebe todas as expectativas da comunidade.

Proposta da Abema:

Estimular, sob a coordenação dos governos, a realização de Avaliação Ambiental Estratégica - AAE dos programas governamentais que se desdobram em projetos de grande porte e grande impacto (energia, mineração, infraestrutura, etc.); introduzir, também sob coordenação dos governos, em setores e atividades não cobertas pela AAE, a Avaliação Ambiental Integrada - AAI com foco no território (ex: bacia hidrográfica) onde os projetos conjugados de um ou mais programas serão instalados, visando à avaliação dos impactos sinérgicos e cumulativos, sob responsabilidade do empreendedor; realizar a Avaliação de Impacto Ambiental - AIA na fase de análise da Licença Prévia, com processo amplo de consulta pública. Conforme o contexto econômico e socioambiental, a AAI pode estar incluída na AAE ou estabelecer TdR para elaboração de AIA com escopo e conteúdo que contemple a Avaliação Ambiental Integrada, no sentido de permitir a análise dos impactos sinérgicos e cumulativos sobre determinado território, contando com as informações dos Planos Diretores de Bacias Hidrográficas, nos casos em que já tenham sido elaborados.

É com base nesses estudos que se deve definir com clareza a significância dos impactos e as medidas mitigadoras e compensatórias, cujos custos deverão ser incluídos obrigatoriamente como parte dos custos do

empreendimento, superando a fase atual em que as condicionantes impostas para assegurar o cumprimento das medidas compensatórias e mitigadoras constituem apêndice do projeto, não raro excluídos do orçamento do empreendimento a ser executado

Contribuições dos Estados:

SP - A AIA deve ser feita no momento da concepção do projeto (LP) e deve orientar as exigências ambientais que caracterizam a LP.

RJ - Discorda da proposta de que a AAE se torne obrigatória, sobretudo se entendida como condicionante ao licenciamento ambiental de tais atividades, tendo em vista a complexidade do estabelecimento de um cronograma interligado de ações e da compatibilização da AAE com os projetos em licenciamento e em desenvolvimento, bem como aqueles objetos de alterações locacionais ou tecnológicas nas fases de instalação ou operação.

Propõe também que a abrangência territorial da AAE possa ser definida de acordo com as tipologias e localização dos programas governamentais, admitindo-se outras unidades de estudo que não as bacias hidrográficas, mas também adotando as bacias aéreas ou novos métodos de delimitação espacial, devidamente fundamentados, conforme os casos concretos.

CE - A fim de não criar mais um nível nos procedimentos do licenciamento, sugere que nos Termos de Referências emitidos pelos órgãos licenciadores sejam exigidos documentos comprobatórios de reuniões obrigatórias a serem realizadas pela equipe técnica responsável pela elaboração dos estudos ambientais, os quais devem compor os referidos estudos. Essas reuniões devem ocorrer, no mínimo, nas comunidades diretamente afetadas pelo empreendimento ou atividade.

RN - Sugere outros projetos como passíveis de exigibilidade de AAE ou

AAI, tais como polos e empreendimentos turísticos na região de dunas e a carcinicultura, entre outros, “tendo em vista, inclusive, a sinergia que os impactos desses empreendimentos podem ter com outros de natureza diferente”.

MT - Quanto à elaboração da AAI, acredita não ser recomendável, uma vez que a mesma não apresenta respaldo metodológico para seu desenvolvimento e não tem apresentado nenhum sentido prático no âmbito do licenciamento. “Certamente a AAE será mais adequada”.

Contribuições dos Grupos de Trabalhos:

Contribuição do GT/Abema:

AAE - Não obrigatória e quando realizada vincular a avaliação das políticas de desenvolvimento do Estado. Seu desenvolvimento deve ser de forma integrada ao desenvolvimento e elaboração dos outros instrumentos da PNMA e PNRH. Coordenada pelo governo.

AAI – Não obrigatória e associada à análise integrada dos impactos ambientais de atividade e empreendimentos existentes em determinado território. Ferramenta importante para a tomada de decisão anterior à fase de instalação de empreendimentos. Deve ser coordenada pelo governo.

AIA – Deve subsidiar a avaliação de viabilidade da atividade ou empreendimento a ser instalado ou implementado, na fase de análise da LP.

Contribuição do grupo da sociedade civil/parceiros:

a) compreende-se a importância, pois retira a sobrecarga de trabalho do licenciamento; **b)** AAE e AAI são ferramenta e instrumento, respectivamente, de responsabilidade do poder público setorial; **c)** a sua não existência não pode significar postergação da decisão sobre licenciamento ambiental.

Desafio 2 - Fator Locacional

Falta de informações geográficas. O modelo atual falha por não dispor de mecanismos para avaliar os impactos cumulativos e sinérgicos.

Proposta da Abema:

Institucionalizar a variável locacional como um dos parâmetros utilizados para classificar os empreendimentos. Isto significa que, além do porte e do potencial poluidor, deve-se incluir a localização, compondo uma equação com três variáveis, fazendo com que a classificação aumente na proporção em que aumenta a vulnerabilidade ecológica do território.

Esta iniciativa demanda investimentos em sistemas de informações geográficas, geotecnologias e tecnologia da informação. Outra oportunidade é estabelecer como referência espacial para os estudos de natureza locacional a bacia hidrográfica, como já previsto na Lei Nacional das Águas (9.433/97). Aqui também deve entrar a AAI, quando não contemplada na AAE, para medir os impactos que se acumulam num determinado espaço e que não são alcançados no licenciamento tradicional por fonte. Os impactos cumulativos podem ser avaliados, ainda, no EIA, quando assim o termo de referência determinar, ou incluídos na AAE, dispensando, neste caso, a necessidade de AAI.

Contribuições dos Estados:

SP - Ressalta que a variável locacional já está incluída na avaliação ambiental e na definição da significância dos impactos (inclusive para definir os instrumentos de licenciamento e sua necessidade). Sugere que a questão da cumulatividade dos impactos deve ser resolvida no âmbito da AAI, embora já se tenha solicitado em alguns EIAs que cada novo projeto avalie sua compatibilidade/ cumulatividade com outros projetos da região ou da bacia hidrográfica.

RN - Propõe a criação de um banco de dados estadual, único, para consulta pública, com todas as informações existentes na bacia hidrográfica das várias instituições, envolvendo, por exemplo, IBGE, Ibama, Iphan, Estudos Ambientais existentes, de modo que um mapa de uso e ocupação do solo reúna os aspectos das áreas protegidas, sítios arqueológicos, paleontológicos, espeleológicos, cobertura vegetal, APP, RL etc. Sugere também que se defina que tipos de empreendimentos seriam exigidos a AAI.

RJ - Considera equivocada a premissa de que a ausência da dimensão territorial representa uma das lacunas no processo de licenciamento, ou que não se leva em conta, na maioria dos casos, o espaço geográfico no qual os projetos são implementados. Não recomenda a inserção da variável locacional como parâmetro de classificação das atividades, “sobretudo porque para tal fim dispomos atualmente das normas de uso e ocupação do solo, conforme disposição dos entes federativos constitucionalmente competentes, além de que podemos lançar mão do Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE e dos mecanismos de estímulo ou desestímulo das atividades com estes compatíveis.”

CE - Propõe a obrigatoriedade de utilizar, no planejamento de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, o Zoneamento Ecológico-Econômico, que estabelece, além das vocações territoriais, a capacidade de suporte das áreas que se pretende ocupar.

MT - Sugere que as informações do projeto deveriam ser cruzadas com vários temas em banco de dados georreferenciado, para subsidiar a decisão locacional do empreendimento, particularmente nos que demandam EIA/RIMA. “Os temas a serem cruzados com o banco de dados poderiam ser: solo, relevo, vegetação, desmatamento, empreendimentos já licenciados, áreas protegidas, restrições de uso impostas pelo ZEE, disponibilidade hídrica, dados de qualidade de água, hidrografia, enquadramento dos corpos d’água; dentre outros.” Também sugere que as restrições legais impostas pelo ZEE ou leis específicas deveriam estar disponíveis neste banco de dados para

consulta do empreendedor, evitando que ele apresente projeto de licenciamento em desacordo com a legislação ambiental.

Contribuições dos Grupos de Trabalhos:

Contribuição do GT/Abema:

“Há concordância com o texto proposto no documento da Abema”.

Contribuição do grupo da sociedade civil/parceiros:

Conclusões: **a)** o fator locacional certamente deve constar nos documentos AAE e AAI; **b)** no processo de licenciamento o fator locacional deve entrar como fator de apoio à decisão para facilitação da análise decisória do licenciamento; **c)** concorda-se com a institucionalização do parâmetro.

Desafio 3 - Subjetividade e Imprecisão

Falta de objetividade nos processos de licenciamento: ausência de regras claras, normas imprecisas, alto grau de discricionariedade dos analistas e dos gestores: excesso de solicitação de informações complementares, aumento dos prazos, politização do processo, técnicos temem ser punidos criminalmente, atuação do Ministério Público.

Proposta da Abema:

Estabelecer nova classificação das atividades efetiva e potencialmente poluidoras, levando em conta as tipologias a serem reconfiguradas, conforme o porte, o potencial e a localização. Ao longo do tempo, os mesmos procedimentos previstos para os empreendimentos industriais foram adotados para os de infraestrutura e depois estendidos para as atividades agropecuárias e florestais. É óbvio que se trata de tipologias distintas, que exigem distintos procedimentos, levando em conta,

ainda, o grau de complexidade de cada tipo de atividade.

Torna-se fundamental estabelecer uma definição clara e exaustiva das tipologias para, em seguida, definir os Termos de Referência balizadores dos EIA/RIMA por parte dos empreendedores, e orientadores da análise por parte dos gestores. Neste contexto, é oportuno rever o Licenciamento trifásico, a ser adotado somente nos casos em que sua aplicação tiver pertinência com a tipologia licenciada, especialmente com o ciclo econômico das atividades. Concretamente, este é um dos pontos-chave para desburocratizar o processo, na medida em que a revisão das tipologias e o estabelecimento de Termos de Referência darão o embasamento para o analista avaliar os impactos seguindo roteiro previamente definido.

Contribuições dos Estados:

SP - Entende que a subjetividade diminui com regras claras (sobre procedimentos, normativas sobre limites aceitáveis, etc). Contudo, considera que Linhas de corte ou TRs a nível Nacional não funcionam devido à diversidade do território e à distinta capacidade institucional dos OEMAs. Propõe também que o licenciamento trifásico seja mantido, considerando que tal formato é coerente com o grau de maturação do projeto e permite que a atuação do órgão seja mais efetiva durante as etapas de implantação e operação (além de trazer elementos de realidade para análise técnica dos futuros empreendimentos).

RN - Sugere rever o licenciamento trifásico para mineração, tendo em vista que em determinadas situações há necessidade de uma licença para minerar com guia de utilização, ou seja, antes do período de lavra (Idema-RN). Como forma de reduzir a subjetividade e a imprecisão, sugere também a capacitação técnica dos analistas ambientais e o intercâmbio entre equipes técnicas dos OEMAs.

RJ - Discorda da necessidade da inserção da variável locacional como parâmetro de classificação das atividades.

CE - Sugere a adoção da Ficha de Caracterização Ambiental (FCA) em etapa anterior à Licença Prévia, nos moldes adotado pelo Ibama. Propõe também uma flexibilização do rol de atividades passíveis de licenciamento, para que se possam enquadrar aquelas atividades não previstas inicialmente e que se constituem em novas modalidades ou tecnologias.

MT - Propõe estabelecer normas e padrões a serem cumpridos por empreendimento, sendo que os de baixo impacto seriam definidos pelos Estados, cabendo aos mesmos apenas o seu cadastramento no banco de dados do OEMA, órgão que deveria fiscalizar a obra frente ao cumprimento das normas e padrões estabelecidos. Propõe também que empreendimentos que demandam a elaboração de EIA/RIMA possam ser acompanhados efetivamente, averiguando se os impactos identificados antes de sua implementação ocorreram e se as medidas mitigadoras foram eficazes na minimização dos impactos negativos, possibilitando um aprendizado contínuo e um aperfeiçoamento da avaliação de impactos ambientais – AIA.

Contribuições dos Grupos de Trabalhos:

Contribuição do GT/Abema:

“Excluir o Termo de Referência Nacional, considerando que as características dos Estados pressupõem demandas regionais, de patrimônio histórico, cultural e de biodiversidade”.

Contribuição do grupo da sociedade civil/parceiros (vale para itens 3 e 4):

Proposta de solução: **a)** focar a discussão no que é licenciável; **b)** criar outros instrumentos para os empreendimentos não licenciáveis, tal como registro ou cadastro; **c)** retirar as subjetividades legais dos conceitos de licenciamento e do estudo de impacto ambiental; **d)** detalhar objetivamente o que é o Licenciamento Ambiental como instrumento de apoio à decisão; **e)** fixar as competências dos órgãos ambientais.

Desafio 4 - O que é Significativo?

Regulamentar o conceito de significativo e definir uma listagem das tipologias que podem provocar significativo impacto ambiental. Em decorrência dessa indefinição, o MP recorre para exigir o licenciamento completo (LP, LI e LO).

Proposta da Abema:

Definir com o máximo de clareza as tipologias de significativo impacto, aquelas cujos impactos não podem ser mitigados e que produzem danos ambientais residuais, alterando a qualidade ambiental e as características naturais do território. Esta definição pressupõe estabelecer critérios baseados no porte, no potencial poluidor e na localização dos empreendimentos, estabelecendo uma linha de base comum a todos os entes federados, a partir da qual as atividades serão classificadas, levando-se em conta as peculiaridades locais.

Contribuições dos Estados:

SP - Considera que avaliar a significância sempre envolve um juízo de valor (tanto individual como social), portanto não é possível definir valores a nível nacional (considerando a diversidade territorial e cultural do País). A definição proposta para significativo (dano irreversível, sem mitigação) seria um indicativo de uma inviabilidade ambiental do projeto!

RN - Propõe estabelecer um critério nacional para a definição das tipologias com potencial de significativo impacto ambiental com base nas três variáveis (porte, potencial e localização). Também propõe a definição de critérios para a exigência de outros estudos ambientais, tais como: RCA e RAS.

CE - Considera que o conceito de significativo impacto vincula-se à

elaboração de EIA/Rima e não às modalidades de licença: LP, LI e LO. Sugere que, em caso de dúvida quanto à necessidade de elaboração de EIA/Rima, seja elaborado um Relatório Ambiental Preliminar (RAP).

Contribuições dos Grupos de Trabalhos:

Contribuição do GT/Abema:

“Não estabelecer definição nacional, pois a definição da significância deverá ser feita em cada Estado, levando em consideração o porte, o potencial e a localização dos empreendimentos e atividades”.

Contribuição do grupo da sociedade civil/parceiros (vale para itens 3 e 4):

Proposta de solução: **a)** focar a discussão no que é licenciável; **b)** criar outros instrumentos para os empreendimentos não licenciáveis, tal como registro ou cadastro; **c)** retirar as subjetividades legais dos conceitos de licenciamento e estudo de impacto ambiental; **d)** detalhar objetivamente o que é o Licenciamento Ambiental como instrumento de apoio à decisão; **e)** fixar as competências dos órgãos ambientais.

Desafio 5 - Interveniência

Os órgãos intervenientes criaram instâncias decisórias paralelas e um quadro de esquizofrenia institucional – licenciamento inadmissível (múltiplas licenças e regras próprias). Os OEMAs estão reféns destas instituições.

Proposta da Abema:

Desvincular as anuências de instituições intervenientes que não tratam de assuntos relacionados diretamente ao Licenciamento Ambiental e regulamentar prazos para matérias relacionadas diretamente a este

instrumento, tais como outorga de recursos hídricos e autorização de supressão de vegetação, de forma que seja dado foco ao Licenciamento Ambiental, estabelecendo como meta o princípio da regularização ambiental integrada, que permite a avaliação concomitante de todos os impactos num mesmo espaço territorial e beneficia o empreendedor, que ficará dispensado de percorrer vários escaninhos da burocracia para regularizar seus empreendimentos, ao ter uma única interlocução e um único balcão de entrada.

Contribuições dos Estados:

SP - Destaca a necessidade de se definir prazos de manifestação para as OEMAs iguais aos previstos para o Ibama em Portarias do MMA. Também destaca a Lei do Snuc - art. 36, parágrafo 3º - que delega aos gestores das UCs a autorização da implantação do empreendimento. “Precisa mudar, especialmente nas APAs e nas ZAs das UCs de Proteção integral”.

RN - Diante do contexto da setorização da administração pública brasileira, considera que a criação de Câmara de Anuência provavelmente não será suficiente para a superação e a otimização dos procedimentos de Licenciamento Ambiental. “A articulação entre os setores vinculados ao sistema de meio ambiente é precária, mais ainda entre órgãos de outras áreas da administração pública”.

RJ - Entre as propostas de solução, considera mais oportuna a segunda, no sentido de que a licença e seu alcance se restrinjam à competência do órgão ambiental, desvinculando-se o Licenciamento Ambiental das referidas anuências afetas às áreas de competência das ditas instituições intervenientes, as quais ficariam a cargo do empreendedor. “Sem prejuízo, quando identificado o possível interesse de órgãos ou instituições intervenientes, poderiam os OEMAs comunicar a tramitação

dos processos e definir prazo para manifestação (igualmente não vinculativa), findo o qual, não recebidas as considerações, concluir-se-iam os processos de licenciamento sem o comprometimento de sua legalidade.”

CE - Sugere adotar a Portaria Interministerial I. Nº 419/2011 em todos os Estados da Federação Brasileira. “Isso inclusive facilitaria o trabalho desses órgãos (Iphan, ICMBIO, Fundação Palmares, Funai), que passariam a atuar no Licenciamento Ambiental de forma única, independente da esfera de competência (União, Estados, Municípios)”.

MG - Considera a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) - e não a Avaliação Ambiental Integrada (AAI) - como melhor medida de avaliação prévia de grandes projetos inter setoriais.

Contribuições dos Grupos de Trabalhos:

Contribuição do GT/Abema:

“O GT concluiu pela desvinculação da anuência de terceiros de assuntos não relacionados diretamente ao Licenciamento Ambiental e pela regulamentação de prazos para matérias relacionadas diretamente ao Licenciamento Ambiental, tais como outorga de recursos hídricos e autorização de supressão de vegetação”.

Contribuição do grupo da sociedade civil/parceiros (vale para itens 3 e 4):

Proposta de solução: **a)** focar a discussão no que é licenciável; **b)** criar outros instrumentos para os empreendimentos não licenciáveis, tal como registro ou cadastro; **c)** retirar as subjetividades legais dos conceitos de licenciamento e estudo de impacto ambiental; **d)** detalhar objetivamente o que é o Licenciamento Ambiental como instrumento de apoio à decisão; **e)** fixar as competências dos órgãos ambientais.

Desafio 6 - Compensação Ambiental e Condicionante

Falta de regras claras instituídas em nível nacional. Até hoje a compensação do Snuc não foi ajustada à Súmula do STF. Os órgãos intervenientes impõem compensações que extrapolam os danos ambientais, visando suprir carências institucionais e operacionais de funcionamento dos mesmos.

Proposta da Abema:

A adoção deste importante mecanismo do Licenciamento demanda regras claras, nacionalmente estatuídas e fixadas em normas específicas, estabelecendo os procedimentos e a forma de compensação através de Decreto Presidencial, complementado em suas especificidades pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama e pelos Conselhos Estaduais. Trata-se de instituir a ordenação dos mecanismos de compensação ambiental, vinculando-os efetiva e obrigatoriamente aos impactos residuais não mitigáveis dos empreendimentos.

Contribuições dos Estados:

RJ - Propõe, também, o estudo e o debate quanto à fase em que serão desembolsados os recursos da compensação, a fim de se amenizar a oneração significativa os projetos antes mesmo de sua instalação e operação, conseqüentemente, antes mesmo da geração de receita.

CE - Propõe que os recursos advindos da compensação ambiental devem ser geridos por uma Câmara de Compensação Ambiental, instituída em todos os Estados, e aplicados na melhoria da qualidade ambiental. Propõe também adotar, em todos os Estados, o modelo da Câmara Federal de Compensação Ambiental, criada pela Portaria MMA Nº 416/2010.

Contribuições dos Grupos de Trabalhos:

Contribuição do GT/Abema:

Além disso, sugere-se que seja assegurado um percentual para o fortalecimento institucional. Propõe-se ainda que se deve considerar a distribuição entre os entes federativos dos recursos advindos de licenciamentos federais e estaduais. Opina-se, no caso de licenciamentos federais, a definição pelo Estado, em conjunto com os municípios impactados da destinação de recursos, que deverá ser no mínimo de 50%.

Contribuição do grupo da sociedade civil/parceiros:

Proposta de solução: **a)** eliminar a condicionante tal como está sendo utilizada hoje, devendo ser vista apenas como uma restrição estabelecida pelo órgão licenciador no processo de licenciamento; **b)** todas as outras imposições ou condições devem ser classificadas como medidas mitigadoras ou compensatórias, estas definidas considerando o nexo causal com o impacto ambiental identificado.

Desafio 7 - Interdisciplinaridade e Parecer Único

Mesmo com equipes multidisciplinares, a análise pode ser feita de forma fragmentada, por área do conhecimento, resultando em pareceres conflitantes e contraditórios. Quando o Parecer Jurídico é feito após o Parecer Técnico, pode ser apontada alguma inconformidade legal, paralisando o processo.

Proposta da Abema:

Recomenda-se a adoção da análise interdisciplinar, reunindo os especialistas requeridos em cada caso, incluindo, sempre que possível,

os advogados encarregados do parecer jurídico para análise e parecer único (técnico e jurídico), findo o qual o processo pode ser decidido pelo gestor. Ao colocar o parecer jurídico evoluindo paralelamente à análise técnica, eventuais erros formais ou arguições de ilegalidade seriam verificados na fase de instrução do processo, podendo ser sanados a tempo, sem a demora que ocorre na avaliação legal distante da evolução da análise técnica interdisciplinar.

Esta metodologia favorece a interlocução do empreendedor, a troca de informações e o intercâmbio de conhecimento relativamente à melhor opção tecnológica e a alternativa locacional inerente ao empreendimento. Cada equipe interdisciplinar passa a ter o seu coordenador, que é o coordenador daquele Licenciamento. Sugere-se, também, a capacitação das equipes técnicas em direito ambiental, de modo a não sobrecarregar as assessorias jurídicas, bem como a criação de uma biblioteca virtual no portal da Abema e a promoção de encontros regionais de capacitação.

Contribuições dos Estados:

SP - Entende que não há necessidade de regras a nível nacional. “Os OEMAs precisam de bons gestores e de treinamento dos especialistas para a elaboração de “Pareceres de Viabilidade Ambiental” (podendo incluir ainda na equipe a análise jurídica)”.

RJ-Propõe que representante da assessoria jurídica dos OEMAs participe dos grupos de trabalho formados para avaliação conjunta e debate sobre os processos de licenciamento. “Tal procedimento enriquecerá o debate, servirá como importante ferramenta de conhecimento técnico e de formação da convicção dos juristas e permitirá que eventuais impedimentos sejam conhecidos e considerados pelos analistas desde

o início da análise, permitindo-se as devidas correções ou mesmo a interrupção dos processos inviáveis já no início do licenciamento”.

CE - Sugere que a análise jurídica seja realizada como um item do Parecer Técnico e que o EIA/RIMA contextue o empreendimento na legislação correlata à sua tipologia.

BA - Propõe realizar o Licenciamento Ambiental em processo único, compreendendo, além da avaliação de impactos ambientais, a outorga de direito de uso de recursos hídricos, a supressão de vegetação, a anuência do órgão gestor da unidade de conservação e demais atos associados à avaliação ambiental, principalmente, quando o órgão gestor de UC's e de recursos hídricos pertencer ao mesmo ente federado.

Contribuições dos Grupos de Trabalhos:

Contribuição do GT/Abema:

“O GT segue proposta do governo de SP, de forma a não correr o risco de engessar a análise ambiental alocando obrigatoriamente a participação de um assessor jurídico em cada GT. O GT também sugere a capacitação da equipe técnica em direito ambiental para não sobrecarregar as assessorias jurídicas. Sugere, ainda, a criação de biblioteca virtual no portal da Abema e promoção de encontros regionais de capacitação”.

Contribuição do GT sociedade/parceiros:

Proposta de solução: a) os atos autorizativos devem ser analisados de forma integrada entre si, mas devem se respeitar as especificidades de análise e os prazos de cada um desses mesmos atos; **b)** a liberação dos atos autorizativos não deve estar condicionada à falta de qualquer deles.

Desafio 8 - Consulta Popular e as Audiências Públicas

As audiências em geral funcionam muito mais para manifestações daqueles que se opõem ao projeto do que a oportunidade de discussão das medidas mitigadoras pela comunidade afetada.

Proposta da Abema:

Mudar completamente o formato das audiências públicas e a estratégia de consultar a comunidade. Como instrumento que lida com conflitos, o Licenciamento Ambiental (LA), como já ocorre, deve ser pautado, ainda mais intensamente, com o máximo de transparência. As audiências atuais impedem que haja uma interação positiva entre os empreendedores, o órgão licenciador e a comunidade. Um dia ou algumas horas de apresentação e debate de um empreendimento - em que o empreendedor tem uma hora para apresentar o projeto e os representantes inscritos da comunidade três a cinco minutos para expor suas ideias e demandas -, não pode ser considerado um processo adequado de consulta pública.

A solução mais adequada seria escolher, através de processo a ser decidido, representantes qualificados e legitimados da comunidade para acompanhar todas as fases do Licenciamento e fazer a interlocução da comunidade com o empreendedor, com o órgão licenciador exercendo o papel de árbitro. Trata-se de institucionalizar mecanismos de participação que assegurem à comunidade, pelos meios mais adequados, a possibilidade efetiva de acompanhar todas as fases do Licenciamento e a execução das condicionantes inerentes às medidas mitigadoras e compensatórias.

Propõe-se também: I) desenvolver sistema de informação ambiental eletrônico, com acesso universal, que possibilite o acompanhamento

pela sociedade e todas as etapas do LA e o acesso aos estudos apresentados pelo empreendedor, criando um fórum eletrônico de debates e garantindo a ampla publicação; **II)** regulamentar como obrigatoriedade do empreendedor a realização de oficinas públicas, para os empreendimentos de significativo impacto ambiental, visando à apresentação do projeto, dos estudos e das medidas que serão adotadas para compensar, mitigar ou evitar os impactos associados à instalação e funcionamento do empreendimento nas comunidades inseridas na área de abrangência; e **III)** regulamentar o funcionamento das audiências públicas, de modo a garantir que elas se restrinjam à discussão de empreendimentos de significativo impacto ambiental, com avaliação das medidas que serão adotadas para compensar, mitigar ou evitar os impactos associados à instalação e funcionamento do empreendimento nas comunidades inseridas na área de abrangência.

Contribuições dos Estados:

SP - Considera o formato atual de Audiência Pública satisfatório. “O que falta é o trabalho de negociação prévia por parte do empreendedor, durante a concepção do projeto, junto às Prefeituras, Entidades Organizadas, ONGs, etc, para a discussão de alternativas de projeto e a aceitação das sugestões pertinentes”.

RN - Além do proposto no Texto de Referência, sugere que a identificação das lideranças locais e a divulgação das audiências públicas sejam realizadas pelo órgão ambiental. Para tanto, propõe manter atualizado um banco de nome e endereços das organizações da sociedade civil, a exemplo do que se faz quando do convite para a criação de conselhos gestores de unidades de conservação e de comitês gestores da orla marítima. “Onde existirem Conselhos Gestores de Unidades de Conservação e Comitês Gestores da Orla Marítima, lideranças participantes desses fóruns são, em potencial, as que participariam do processo de licenciamento”. Propõe também a realização de consultas públicas ou reuniões técnicas durante a elaboração do estudo

ambiental e as audiências públicas após a conclusão do mesmo, a participação da equipe técnica e de educação ambiental nas consultas públicas ou reuniões técnicas e nas audiências públicas, a definição de quórum mínimo de adultos e jovens com mais de 16 anos, e diretrizes e requisitos mínimos para que a audiência pública seja considerada válida.

RJ - Tem dúvidas quanto à proposta de envolver pessoas externas, ainda que legitimadas, no processo de avaliação e de tomada de decisão. Também sugere que os empreendedores, já no protocolo do pedido de licenciamento, identifiquem as associações e organizações atuantes na região e possivelmente interessadas no projeto, exigindo-se do empreendedor a comprovação de comunicação expressa e esclarecimentos quanto ao projeto, e garantindo-se o acesso à informação e participação conforme os demais mecanismos já existentes.

CE - Sugere que a participação popular na fase preliminar do Licenciamento se dê quando da elaboração do EIA/RIMA em reuniões com as comunidades afetadas pelo empreendimento. Nesse caso, propõe a inserção dos comitês de bacias, considerando ser a bacia hidrográfica a unidade territorial para definição das áreas de influência dos empreendimentos. Considera, ainda, que as audiências públicas deveriam continuar na fase de Licença Prévia, com o objetivo de mostrar o projeto à comunidade e discutir os impactos ambientais identificados no EIA-RIMA.

BA - Propõe desenvolver: I) sistema de informação ambiental eletrônico, com acesso universal, que possibilite o acompanhamento pela sociedade de todas as etapas do LA e o acesso aos estudos apresentados pelo empreendedor, criando um fórum eletrônico de debates e garantindo a ampla publicação; II) regulamentar a obrigatoriedade ao empreendedor de realização de oficinas públicas, para os empreendimentos de significativo impacto ambiental, para apresentação do projeto, dos estudos e das medidas que serão

adotadas para compensar, mitigar ou evitar os impactos associados à instalação e funcionamento do empreendimento nas comunidades inseridas na área de abrangência; III) regulamentar o funcionamento das audiências públicas, de modo a garantir que elas se restrinjam à discussão de empreendimentos de significativo impacto ambiental, com avaliação das medidas que serão adotadas para compensar, mitigar ou evitar os impactos associados à instalação e funcionamento do empreendimento nas comunidades inseridas na área de abrangência.

MT - Considera que seria adequado que o OEMA, quando da elaboração do Termo de Referência para a elaboração do EIA/Rima, fizesse uma consulta à comunidade afetada, com o objetivo de avaliar quais são seus principais questionamentos, para que os mesmos possam ser respondidos na AIA do estudo, “pois muitas vezes estes questionamentos são levantados apenas na audiência pública, depois do EIA/Rima elaborado e avaliado pelo OEMA, demandando assim novos estudos complementares, quando o questionamento for pertinente.” Ao invés de se realizar audiências públicas, propõe também que deveriam ser feitas consultas públicas, onde representantes dos diferentes setores da sociedade de forma paritária pudessem discutir o Rima.

Contribuições dos Grupos de Trabalhos:

Contribuição do GT/Abema:

“O GT segue proposta do governo da BA, lembrando que se deve considerar a facilidade de acesso pela população (localização, horário, transporte público, dentre outros)”.

Contribuição sociedade/parceiros:

a) a consulta popular é cabível apenas nos processos de elaboração do AAE e AIA; **b)** a audiência pública deve ser estabelecida em 02 (dois) estágios, observado o prazo já estabelecido para a sua realização, sendo um primeiro estágio amplamente aberto à manifestação da sociedade em geral e um segundo estágio mais estruturado para

discussão de questões técnicas específicas; **c)** as audiências públicas devem ser estruturadas, com mesas coordenadoras e com regras de funcionamento previamente estabelecidas, a exemplo do que ocorre nas agências reguladoras.

Desafio 9 - Capacidade Institucional e Capacitação Técnica

Fragilidade institucional do Sisnama – falta de meios operacionais, incluindo recursos orçamentários, financeiros, humanos e logísticos. Falta de programas permanentes de capacitação e treinamento de pessoal para manter os quadros competentes e atualizados com o conhecimento de ponta e as modernas ferramentas de gestão, abrindo espaço para a atuação do Ministério Público nas lacunas.

Proposta da Abema:

Estabelecer uma estrutura organizacional e operacional do Sistema que lhe dê a robustez requerida para atender, dentro de padrões de qualidade gerencial satisfatórios, às demandas de regularização ambiental e à implantação integrada dos instrumentos da gestão ambiental. Esta é uma questão recorrente que permanece em pauta pela incapacidade política demonstrada pelo Poder Público de superar este desafio.

Sem uma aliança bem estruturada entre o Ministério do Meio Ambiente - MMA, os órgãos estaduais de meio ambiente, as entidades de classe do setor produtivo e as ONGs da área socioambiental, a tendência é que o assunto permaneça no limbo das questões preteridas. É estratégico e urgente construir um grande pacto, com base no princípio poluidor-usuário/pagador para gerar receitas no montante necessário para dar

ao País uma administração ambiental proporcional à magnitude dos problemas que estão postos e por vir.

A TFA foi uma iniciativa embrionária, de grande alcance, mas é uma medida tímida diante do que deve ser feito para dar sustentabilidade financeira ao Sisnama. Como parte das reformas, é inadiável definir uma fonte de recursos para financiar a gestão ambiental. Caso contrário, poderá ser obtido o melhor marco regulatório, um sistema quase perfeito, mas que continuará sem capacidade operacional e, portanto, ineficaz.

Contribuições dos Estados:

SP - Propõe internalizar a gestão ambiental nas várias instâncias de poder que demandam licenciamento e também entre grandes empreendedores, de tal maneira que o órgão ambiental funcione apenas como um macrogestor do processo de licenciamento. (Estimular a autogestão, diminuindo a necessidade de fiscalização do órgão ambiental). OEMA mais enxuto! “Não se justifica uma cobrança adicional do empreendedor!”

RN - Propõe que os Estados promovam concursos públicos para preencherem os quadros efetivos dos seus respectivos OEMAs, assim como as prefeituras nos seus respectivos órgãos ambientais. Defende também que o Ministério do Meio Ambiente tenha uma política de programas permanentes de capacitação e treinamento de pessoal para os três níveis, especialmente para o licenciamento pós Código Florestal Lei Nº 12.651/2012 e a Lei Complementar 140/2011, além dos instrumentos regionais e locais, assim como que os OEMAs implementem também uma política de capacitação técnica conjunta, que integre os órgãos municipais de meio ambiente (Idema-RN).

RJ - Concorda com a necessidade urgente de fortalecimento do Sisnama, sobretudo para o enfrentamento dos questionamentos que,

na maioria das vezes, não se baseiam nas lacunas, mas revelam um prejudicial conflito de poderes e a ilimitada intromissão nas áreas de atuação e decisão do executivo.

Nesse sentido, propõe o fortalecimento do Sisnama, a troca de experiências e a criação de mecanismos de enfrentamento a esses questionamentos, bem como a reflexão quanto à criação de procedimentos de Certificação, capacitando instituições e empresas para certificação da adequação e regularidade ambiental, conforme regras claramente definidas, de forma a desafogar os órgãos ambientais, “atualmente assoberbados com atividades de pequena relevância ambiental e passíveis de simples avaliação”.

CE - Sugere que o nivelamento e a obrigatoriedade de todo operador do licenciamento ambiental deve passar por curso de formação para fundamentar, em uma mesma linguagem, aspectos básicos que devem ser abordados no Licenciamento Ambiental. Esse nivelamento ficaria a cargo do MMA em parceria com os órgãos ambientais.

BA - Propõe: I) criar uma rede nacional de atualização e aperfeiçoamento do corpo técnico dos órgãos integrantes do Sisnama; **II)** desenvolvimento e estruturação do Sistema Nacional de Informações Ambientais – Sinima, integrado aos Sistemas Estaduais e Municipais de Informações em Meio Ambiente, que permitam o uso do georreferenciamento e o desenvolvimento de sistemas que gerem informações atualizadas, que se transformem numa ferramenta mais eficaz de gestão e controle ambiental; **III)** revisão da legislação ambiental, de forma a possibilitar maior segurança jurídica e diminuição do caráter subjetivo, que dificulta a tomada de decisão e possibilita a intervenção dos órgãos de controle, tais como o Ministério Público; **IV)** definir política nacional de financiamento do sistema, identificando a fonte de recursos e um valor mínimo.

Contribuições dos Grupos de Trabalhos:

Contribuição do GT/Abema:

Há temas prioritários para compor a agenda da Abema, que é maior do que o LA, para que o sistema funcione e a qualidade ambiental seja efetiva:

Construir a estratégia clara de financiamento de sistema (orçamentos e financiamentos do Sisnama);

Mudar o paradigma: para além do estabelecimento de metas de qualidade ambiental, avançando para a construção de planos de ação comuns, com financiamento e metas de qualidade;

Unificação de sistemas de TI, base para capacidade de gestão e monitoramento da qualidade ambiental – estes sistemas precisam ser interoperáveis no padrão nacional (Indi) – estudos de qualquer natureza, projetos básicos, projetos executivos e outros (tanto antes quanto durante o LA) precisam ser entregues em bases de sistema de modo a construir as bases de conhecimento dos órgãos licenciadores e demais entes do sistema:

Por exemplo, disciplinar o modo de produção, coleta e integração dos dados e informações, no órgão licenciador (introduzir Resolução de Conselho ou Instrução de órgão licenciador).

Incorporar definitivamente o olhar do risco nos principais instrumentos de gestão como uma aproximação da Capacidade de suporte (sempre a partir das bases georreferenciadas interoperáveis), de modo a minimizar os níveis de subjetividade nas tomadas de decisão.

Ademais, o olhar de risco pode e deve ser uma tradução do fator locacional (proposto para integrar o contexto dos elementos necessários ao impacto ambiental).

Contribuição do grupo sociedade/parceiros: (vale para os itens 9 e 10):

a) há concordância com a criação de mecanismos de gestão colegiada, entretanto deve-se buscar a imunidade para os membros colegiados, tal como se estabelece no conselho tributário, associando-a diretamente ao desafio de capacitação institucional e técnica dos gestores.

Desafio 10 - Impactos Interestaduais (Regionais) e Locais

Imprecisão dos conceitos de “impactos regionais”, abrindo a possibilidade de o MP exigir o licenciamento no Ibama.

Proposta da Abema:

O encaminhamento adequado desta questão, que é crucial, depende da regulamentação da LC 140/11. Aqui, sugere-se um entendimento de que, na verdade, há três tipos de situações, além da competência estabelecida para as três esferas de governo:

O licenciamento federal relativo às atividades localizadas no mar territorial, na plataforma continental, na zona econômica exclusiva, nas Unidades de Conservação de domínio da União, nas Áreas Indígenas, quando extrapolam as fronteiras do País e em outras situações previstas em Lei, cuja competência federal é inquestionável;

O licenciamento das atividades e/ou empreendimentos ditos regionais, assim chamados até o advento da LC 140/11, que extrapolam as fronteiras dos Estados, mas que não os eximem da responsabilidade e do interesse político-institucional em participar como ator do processo, cujo licenciamento deve ser compartilhado, isto é, adotar um modelo específico de licenciamento envolvendo equipes dos OEMAs dos Estados diretamente afetados, sob a coordenação da União (Ibama). Cita-se o exemplo de um mineroduto, um empreendimento composto do jazimento mineral, cuja exploração é licenciada pelo Estado onde a mina está localizada, o mineroduto propriamente dito, licenciado pelo Ibama, e o porto, licenciado pelo Estado litorâneo, sem nenhuma articulação entre os entes federados para estabelecer a estratégia de licenciamento. Neste caso, deve estar incluído o licenciamento das atividades localizadas na zona costeira, na intersecção do continente com o mar, a ser definida por Decreto Presidencial, como estabelecido na Lei Complementar, após manifestação da Câmara Tripartite Nacional;

O licenciamento das atividades locais, estimulando os municípios a atuarem com mais protagonismo na gestão ambiental. É fundamental definir, por meio de critérios do Conama, como linha de base, o que é impacto local para se estabelecer a competência dos municípios, lembrando que é no nível local que o Sisnama é mais frágil. Recomenda-se que seja priorizada a organização dos municípios em consórcios, tendo como referência espacial a bacia hidrográfica. É fundamental sublinhar que o poder de decidir a participação dos municípios está com os Estados, uma vez que a LC atribui aos Conselhos Estaduais a responsabilidade de definir a forma de atuação do poder local no licenciamento, incluindo a definição sobre as tipologias.

Contribuições dos Estados:

SP - Não concorda com a divisão de competências por tipologias e porte, mas, sim, por localização dos impactos diretos. “Isso é mais significativo, pois se adotarmos a AAE, todo o governo estará envolvido com a mesma, e a entrada de um grupo técnico estranho para opinar sobre a viabilidade ambiental de um projeto seria absurdo! “Não dá para fazer regras nacionais para definir impactos locais. (diversidade de território, cultura, etc).”

RN - Propõe que os conselhos estaduais definam em cada Estado os empreendimentos e atividades que são passíveis de licenciamento ambiental pelos municípios, assim como fez o Conema do RN através da Resolução Nº 04/2009, alterada pela Resolução Nº 04/2011.

RJ - Considera válida a ideia de articulação entre os entes federados para o licenciamento de atividades relacionadas que possam causar impactos interestaduais e locais. Contudo, propõe uma aprofundada discussão quanto às limitações e consequências de que se estabeleçam novas orientações, diversas das estabelecidas pela LC 140/2011, “gerando-se com isso mais conflitos no momento em que a tendência é, a nosso ver, a pacificação de diversas divergências relativas à competência licenciatória.” Quanto ao item III, relativamente aos

impactos locais, entende não ser pertinente a universalização, em nível nacional, do tratamento de questões atinentes às peculiaridades e particularidades regionais. Neste sentido, propõe caber às tripartites estaduais e aos Conemas estaduais identificar os impactos locais e definir procedimentos conforme as peculiaridades regionais, os critérios e as aptidões de seus entes municipais.

Contribuições dos Grupos de Trabalhos:

Contribuição do GT/Abema:

Proposta: não há acúmulo nos Estados e na Abema e portanto retirar do documento qualquer elemento que possa validar esta questão.

Ademais, dada a gravidade da questão, sugere-se que Abema demande formalmente explicação ao MMA e estruturação da discussão com os Estados.

Portanto, a definição das Competências federal e estadual é urgente. A Abema precisa pontuar melhor a questão do Pacto Federativo – o papel de cada instância do Sisnama.

Há urgência em se aprimorar a discussão das competências estaduais, no âmbito da LC 140, particularmente na questão do licenciamento estadual compartilhado, questionando inclusive a transferência compulsória para o nível federal, de empreendimentos interestaduais, questionando este aspecto na LC 140.

Regulamentar ao nível nacional não significa que seja regulamentação federal – isto é, sem construir com os níveis estaduais e municipais as regulamentações.

Por exemplo, o Novo Código Florestal e demais normativas: tudo depende de regulamentação federal. Apesar de uma competência que foi “repassada” aos Estados, falta a eles a competência de regulamentação.

Contribuição sociedade/parceiros:

a) há concordância com a posição da Abema, todavia vinculando-a à proposta feita para os desafios 03 e 04.

Desafio 11 - Metas de Qualidade Ambiental

Licenciamento sem o apoio dos instrumentos subsidiários e sem compromisso com as metas de qualidade (água, vegetação, ar, solo). “A sociedade fica com a sensação de que o LA é uma licença para poluir”.

Proposta da Abema:

Integrar o licenciamento com outros instrumentos da política ambiental e outras políticas públicas correlatas, como o Plano Diretor de Bacia Hidrográfica ou instrumento similar, para estabelecer metas de qualidade ambiental, referenciadas no território e que deverão orientar obrigatoriamente as medidas mitigadoras e compensatórias do Licenciamento, lembrando que na ausência de enquadramento dos corpos d’água, estabelecendo as classes de uso, a classe 2 deve ser observada, o que não acontece na maioria dos casos.

A Outorga de Lançamento prevista na Lei 9.433/97, mas praticamente não aplicada e sequer considerada no atual modelo de licenciamento, é outro mecanismo que pode ampliar a eficácia desse instrumento e “forçar” a integração da gestão ambiental. Comparando a Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA com a Política Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos - PNGRH, verifica-se que existem várias coincidências a considerar, que tornam inexplicável a desarticulação dessas políticas até hoje.

O Plano Diretor de Bacia tem similitude com ao Zoneamento Econômico-Ecológico - ZEE; o monitoramento, controle e fiscalização são comuns a ambas as políticas; o Licenciamento Ambiental estabelece os padrões de lançamento dos efluentes líquidos, que também são exigidos na Outorga de Lançamento, exemplos que demonstram a desarticulação e descoordenação do Sisnama. Ou seja, a fúria legiferante e atabalhoada confunde o Sistema e o seu operador.

Contribuições dos Estados:

RN - Propõe que se viabilize efetivamente a elaboração de mecanismos

que deem subsídio e contribuam para a qualificação do Licenciamento Ambiental, como a Avaliação Ambiental Estratégica, o Zoneamento Ambiental, o Monitoramento para o acompanhamento da qualidade ambiental, a fiscalização ambiental e os Planos Diretores de Bacias Hidrográficas e a Avaliação Ambiental Integrada, dentre outros instrumentos de planejamento e gestão ambiental e territorial. “Esses instrumentos são subsidiários à definição de metas de qualidade ambiental, seja definindo cenários desejados e/ou indicadores da qualidade ambiental.” Propõe também que o acompanhamento da qualidade ambiental deve ser feito através de Monitoramento Ambiental Integrado (MAI), como uma possibilidade de acompanhamento e avaliação de aspectos ambientais (água, solo, cobertura vegetal, fauna, expansão urbana sobre APPs, linha de costa e estuários submetidos a processos erosivos, etc.), desenvolvido de forma integrada institucionalmente. Para tanto, seria necessário definir: I) as áreas a serem monitoradas, as características e indicadores ambientais; II) os conceitos e metodologia para o MAI, e para o Relatório da Qualidade Ambiental (RQA) a ser elaborado sistematicamente pelos Estados; III) o período e frequência para a emissão dos relatórios.

RJ - Com relação à integração do licenciamento com outros instrumentos de política ambiental e de outras políticas públicas correlatas, considera fundamental a clara definição dos conceitos de adequação aos padrões dos ecossistemas considerados, aprimorando-se o monitoramento e garantindo-se o cruzamento de dados com as ações dos comitês de bacias, por exemplo, sob pena de se criarem situações indesejadas, ora permitindo lançamentos ou emissões significativamente danosos em áreas absolutamente sensíveis ou, contrariamente, estabelecendo-se limites flagrantemente intangíveis para outras regiões consideradas. Resguardadas as devidas cautelas e diferenciações, considera importante também a introdução do conceito de se trabalhar com padrões de qualidade, ao invés de apenas com padrões de lançamento, como vem ocorrendo em muitos casos.

BA - Propõe: I) análise integrada; II) medidas para aperfeiçoar e padronizar os procedimentos de Licenciamento Ambiental, com definição de regras claras, diminuindo a burocratização e o excesso de subjetividade, de forma a garantir maior efetividade para o Licenciamento; III) inversão da lógica defasada do sistema focado em

grande parte no ato de licenciamento, através do desenvolvimento de sistemas de monitoramento de qualidade ambiental e maior incremento das ações de fiscalização.

Contribuições dos Grupos de Trabalhos:

Contribuição do GT/Abema:

Há temas prioritários para compor a Agenda da Abema, que é maior do que o LA, para que o sistema funcione e a qualidade ambiental seja efetiva:

Construir a estratégia clara de financiamento de sistema (orçamentos e financiamentos do Sisnama);

Mudar o paradigma: para além do estabelecimento de metas de qualidade ambiental, avançando para a construção de plano de Ação comuns com financiamento e metas de qualidade.

Unificação de sistemas de TI, base para capacidade de gestão e monitoramento da qualidade ambiental – estes sistemas precisam ser interoperáveis no padrão nacional (Indi) – estudos de qualquer natureza, projetos básicos, projetos executivos e outros (tanto antes quanto durante o LA) precisam ser entregues em bases de sistema de modo a construir as bases de conhecimento dos órgãos licenciadores e demais entes do sistema:

Por exemplo, disciplinar o modo de produção, coleta e integração dos dados e informações, no órgão licenciador (introduzir Resolução de Conselho ou Instrução de órgão licenciador).

Incorporar definitivamente o olhar do risco nos principais instrumentos de gestão como uma aproximação da Capacidade de suporte (sempre a partir das bases georreferenciadas interoperáveis), de modo a minimizar os níveis de subjetividade nas tomadas de decisão.

Ademais, o olhar de risco pode e deve ser uma tradução do fator locacional (proposto para integrar o contexto dos elementos necessários ao impacto ambiental).

Contribuição sociedade/parceiros:

Conclusões: **a)** há concordância com o estabelecimento de meta de qualidade ambiental; **b)** o processo de licenciamento deve estar vinculado a tal meta.



Relação dos participantes dos Grupos de Trabalho (GTs) formados pela Abema para a validação das propostas de reforma do Sistema Nacional de Licenciamento Ambiental. Os GTs estiveram reunidos durante o Encontro Nacional de Governança e Licenciamento Ambiental, realizado, em Brasília, nos dias 26 e 27 de junho de 2013.

GT1 – Governança

1. Alexandre Tadeu de Moraes Rodrigues - Naturatins/TO
2. Ana Cristina Pasini da Costa - Cetesb/SP
3. Ana Maria Teixeira Marcelino - Idema/RN
4. Antônio Ademir Stroski – Ipaam/AM
5. Daniel Glaessel - SMA/SP
6. Danilo Vieira Júnior - Semad/MG
7. Genival Nunes Silva - Semarh/SE
8. José Esteves de Lacerda Filho - Sema/MT
9. Luiz Antônio Garcia Correia (BIG) - SDS/SC
10. Luiz Tarcisio Mossato Pinto - IAP/PR
11. Neio Lúcio Fraga Pereira - Sema/RS
12. Nilvo Luiz Alves da Silva - Fepam/RS
13. Paulo Henrique Éllery Lustosa da Costa - Conpam/CE
14. Rosângela Maria Rocha Gimenes - Imasul/MS
15. Rubens Naman Rizek Júnior - SMA/SP

GT2 - Estruturação dos Procedimentos de Licenciamento Ambiental

1. Aderval Alfaia Lacerda - Sema/AP
2. Ana Paula Souza Dias - Inema/BA
3. Carolina Cordeiro - Semace/CE
4. Denise Marçal Rambaldi - Inea/RJ
5. Eugênio Spengler - Sema/BA
6. Fabricio Borges Oliveira - Sema/AP
7. Francisco Guilherme Freire - Idema/RN
8. Gabriela De Val Borges – Semarh/GO
9. HÉlvio Polito Lopes Filho - Semas/PE
10. Ieure Amaral Rolim - Sudema/PB
11. Ivonete Coelho S. Chaves - IAP/PR
12. Joana Aureliano - Semas/PE

13. JoséIVALDO de Brito Ferreira - Inema/BA
14. José Ricardo Araújo Lima - Semace/CE
15. Lincoln David - Semace/CE
16. Márcia Pereira da Mata - Imasul/MS
17. Nanci Maria Rodrigues da Silva - Sedam/RO
18. Raquel Caroline - Ibram/DF
19. Waldecy Ferreira Farias Filho - CPRH/PE
20. Wilma Nascimento - Inema/BA
21. Zuleika Stela Chiacchio Torquetti - Feam/MG

GT3 - Estruturação dos Procedimentos de Licenciamento Ambiental

1. André Luiz Felisberto França - Inea/RJ
2. Carlos Eduardo Gomes Barreto - Semarh /AL
3. Flávia Teixeira - Inea/RJ
4. David Aguiar Araújo - Semace/CE
5. Diane Mara Ferreira Varanda Rangel - Seama/ES
6. Edna Suely Lobato Corumbá - Sema/PA
7. Elaine Corsine - Sema/MT
8. Felipe Guilherme Klein - Sema/MT
9. Fernando Antonio Toledo - Semarh /AL
10. Francisca Lúcia Porpino Telles - Sema/PA
11. Hildemberg da Silva Cruz - Sema/PA
12. José Jânio de Castro Lima - Sema/MA
13. Kamila Botelho do Amaral - SDS/AM
14. Lilian Ferreira - Sema/MT
15. Ludmyla Macedo de Castro e Moura - Semarh/DF
16. Maria Cláudia Pinto - Semad/MG
17. Maria do Carmo Clementes - Idema/RN
18. Mariana Santos Vidal da Cunha - Sema/BA
19. Roberto Passos de Oliveira – Sema/MT
20. Simone Vieira Rodrigues - Sema/PA
21. Tarcisio José Föeger - Iema/ES

GT4 - Participantes das instituições convidadas

1. Cláudia Salles - Ibram
2. Cláudio Langone - Consultor
3. Consuelo Yoshida - TRF
4. Cristiano Faé Vallejo - INRE
5. Denise Rodrigues Alho - Petrobras
6. Dione Macedo - MME
7. Edmilson Costa - Ibram
8. Flávio Henrique Santos - CNT
9. George Hochheimer - Green Mind
10. Iara Verocai - Consultora
11. Ivan Rezende - Petrobras
12. José Cláudio Junqueira Ribeiro - Fumec/MG
13. Manuela Moreira – Vale
14. Maria da Glória Abaurre - Consultora
15. Maria José Gazzini Salum - UFMG
16. Patrícia Boson - Consultora CNT
17. Paulo de Tarso M. Gomes - ABTLP
18. Rinaldo Mancin - Ibram
19. Rodrigo Justus - CNA

Programação do Seminário

8h30 às 9h30: Inscrições

9h30 às 10h10: Abertura

Izabella Teixeira
Ministra do Meio Ambiente

Eduardo Dutra Brandão Cavalcanti
Secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito
Federal

Hélio Gurgel Cavalcanti
Presidente da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de
Meio Ambiente - Abema

Pedro Wilson Guimarães
Presidente da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio
Ambiente – Anamma

10h10 às 10h40: O Aperfeiçoamento do Licenciamento Ambiental
Brasileiro: a visão do Governo Federal

Izabella Teixeira - Ministra do Meio Ambiente

10h40 às 11h25: O Aperfeiçoamento do Licenciamento Ambiental
Brasileiro: a visão dos Estados

José Carlos Carvalho - Consultor

11h25 às 12h30: Debates

12h30 às 14h30: Intervalo para almoço

14h30 às 16h: Mesa Redonda: O Aperfeiçoamento do
Licenciamento Ambiental Brasileiro

Shelley Carneiro - Gerente Executivo de Meio Ambiente e
Sustentabilidade da Confederação Nacional da Indústria – CNI

Mário Mantovani - Diretor da SOS Mata Atlântica

André Guimarães - Diretor Executivo da Conservation
International

16h às 16h15: Coffee Break

16h15 às 18h: Debates

18h: Coquetel de Boas Vindas (oferecido pelo Secretário de Meio
Ambiente do Distrito Federal)

27/06 - Quinta-feira

9h às 12h: Grupos de Trabalho

Grupo 1 - Integrantes: Secretários de Meio Ambiente e
Dirigentes dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente

Grupo 2 - Integrantes: Participantes das Instituições
convidadas

12h às 14h: Intervalo para almoço

14h às 15h30: Grupos de Trabalho (continuação)

15h30 às 17h30: Sessão Plenária

Relatoria das conclusões dos Grupos de Trabalho

17h30: Encerramento

18h: Assembleia Geral para Eleição da Diretoria da Abema - biênio
2013/2015 (apenas para Associados)

Base Legal do Licenciamento Ambiental e Propostas de Revisão da Legislação

Este texto aponta os principais mandamentos constitucionais e os instrumentos legais e infralegais que regem o Licenciamento Ambiental e recomenda um elenco de sugestões para revisar e aperfeiçoar os mecanismos legais e normativos que podem dar nova configuração a este importante instrumento da PNMA.

I) Em Relação às Competências dos Entes Federados: Destacam-se o Artigo 23 da CF/88, dispondo sobre as competências comuns; o Artigo 24, tratando da competência dos Estados membros legislarem concorrentemente com a União em matéria ambiental; o Artigo 225, que estabelece a matriz do ordenamento constitucional sobre a proteção do meio ambiente. Menciona-se, ainda, a Lei Complementar 140/11, regulamentando o Artigo 23 da CF/88 e disciplinando a competência material dos entes federados; a Lei Federal 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e seu Decreto regulamentador 99.274/90. Dispondo, ainda, sobre competências, têm-se as Resoluções Conama 237/97 e 378/06, com alteração dada pela Resolução 428/10.

II) Em Relação ao Licenciamento Propriamente Dito: Os principais dispositivos legais que tratam do Licenciamento estão contidos nas seguintes normas: Lei Federal 6.938/81, com as modificações posteriores; Decreto Federal 99.274/90; Resolução Conama 001/86, alterada pela Resolução 237/97, que estabelece regras e critérios para o Licenciamento em geral. Menciona, ainda, normas aplicadas às tipologias específicas, tais como: Resolução 279/01: geração de energia elétrica; Resoluções 010, tratando da mineração classe II; Resolução 023/94: exploração de petróleo e gás; Resolução 349/04, dispondo sobre ferrovias; Resolução 350/04, disciplinando as atividades de sísmica e mais as Resoluções 347/04, sobre cavidades; 377/06, tratando das atividades de esgotamento sanitário. Outros temas inerentes ao LA são tratados na Resolução 009/87, sobre Audiências Públicas, publicada em 1992; Resolução 281/01, que dispõe sobre a publicidade; Resolução 347/04, amparada no Decreto Federal 6.640/08 dispondo sobre as Cavidades subterrâneas; Resolução 371/06, disciplinando a Compensação Ambiental prevista no Snuc.

Este apanhado das Resoluções Conama que tratam do Licenciamento não esgota a diversidade de Resoluções do Conselho que tratam do

tema, mas oferece uma ideia do conjunto de normas que interferem no processo.

No que diz respeito às anuências, devem ser registradas as disfuncionalidades que tornam o Licenciamento ainda mais complexo, na medida em que as entidades intervenientes estão estabelecendo suas próprias regras, como a Portaria Iphan 230/02 e a IN Funai 001/12, adotadas fora da esfera normativa da Política Ambiental e do Licenciamento, em especial.

Por outro lado, o LA não se completa sem a observância de dispositivos legais constantes de normas previstas em outras Leis Federais, como a lei de Proteção da Mata Atlântica, a nova Lei Florestal e a Lei Federal do SNGRH, cujas interfaces com o Licenciamento estão abaixo especificadas.

II.I) Autorização para Supressão de Vegetação – ASV: A prática dos atos autorizativos de supressão de vegetação foram incluídos pela LC 140/11, como parte do Licenciamento Ambiental. Contudo, pelo fato de ainda não ter sido regulamentada, a supressão de vegetação e o manejo de florestas nativas seguem rito próprio previsto nas Resoluções Conama 302/02, 303/02 e 369/06, tratando da intervenção em Áreas de Preservação Permanente - APP; Decreto Federal 5.795/06, disciplinando o manejo e exploração de florestas nativas; Lei Federal 11.428/06 e seu Decreto regulamentador 6.660/08, tratando do uso de áreas com remanescentes da Mata Atlântica e a consequente restrição locacional para implantação de projetos no domínio do bioma.

Decreto Federal 7.830/12, dispondo sobre o Cadastro Ambiental Rural e as normas gerais para o Programa de Regularização Ambiental das propriedades rurais.

A partir da regulamentação da nova Lei Florestal 12.651/12, com a

criação do CAR e do PRA, os procedimentos de exigibilidade da Reserva Legal e intervenção em APP serão profundamente modificados, inclusive com o fim da obrigatoriedade de averbação da RL nos Cartórios de Imóveis, como continua ocorrendo no sistema de Licenciamento atual.

II.II) Outorga de Direito de Uso dos Recursos Hídricos: No caso de empreendimentos que dependem do uso de água, o LA depende da Outorga, o que, na maioria das vezes, dilata os prazos da concessão das licenças, diante da ausência de mecanismos de integração do Sisnama com o SNGRH. Embora não venha sendo aplicado na maioria dos Estados, deve-se lembrar que a Outorga de Lançamento, prevista na Lei 9.433/97 não vem sendo aplicada, o que requer ainda mais atenção a este ponto.

III) Competência Normativa do MMA: Com base em interpretação do Artigo 8º, da Lei 9.831/81, o MMA passou a entender que o Licenciamento Federal desvinculou-se, em matéria de competência, das normas específicas aprovadas pelo Conama, criando sua própria estratégia normativa, ao regular o licenciamento da competência federal através de Portarias ou Instruções Ministeriais.

De fato, o Inciso I, do Artigo 8º, da Lei 6.938/81, tratando das atuais competências do Conama estipula: estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetivas e potencialmente poluidoras a ser concedido pelos Estados (grifo nosso), conforme nova redação dada pela Lei Federal 7.804/89. Daí o fato do MMA estar se valendo de normas próprias, sem o fulcro de Resoluções específicas do Conama para disciplinar o licenciamento da competência do Ibama. Segundo esta orientação, o Ministério do Meio Ambiente editou e vem seguindo, entre outras, as seguintes Portarias Ministeriais: 420/11, disciplinando o licenciamento das atividades relativas às rodovias federais; 421/11, tratando dos sistemas de transmissão de energia elétrica; 422/11, que trata das atividades de petróleo e gás no ambiente marinho e terramar; 423/11, dispondo sobre o LA das rodovias federais; 424/11, regulando

o licenciamento de portos e terminais portuários, entre outras.

Deve ser ressaltado o fato de que o Ministério avocou a competência normativa que, em alguns momentos, foi exercida diretamente pelo Ibama, elevando o status político das decisões nessa esfera. Por outro lado, pelas normas citadas, fica claro que o MMA está normatizando apenas matérias da competência federal, como fazem os Estados complementarmente em temas de sua competência.

Todavia, não se pode olvidar que todo o licenciamento realizado pelos Estados, a maioria deles, continua se balizando pelas Resoluções do Conama, cujas normas são supervenientes em relação às legislações das Unidades Federadas, incluindo as deliberações dos Conselhos Estaduais. Salvo alterações na lei da PNMA, esta situação permanecerá.

Sugestões para Revisão da Legislação Aplicada ao Licenciamento Ambiental

I) Regulamentação da Lei Complementar 140/11: Levando em conta a recente aprovação da LC e a dificuldade política de qualquer aperfeiçoamento da Lei com nova tramitação no Congresso Nacional, torna-se premente a sua regulamentação, para que seus dispositivos ordenadores de competências e descentralizadores possa entrar em vigência, o que se materializará com o funcionamento da Comissão Tripartite Nacional já instalada pelo MMA. As questões abaixo devem ser contempladas:

A) Explicitar as competências federais a serem atribuídas ao Ibama, considerando as que já estão previstas na LC e aquelas que podem ser acrescidas por Decreto Federal, após oitiva da Comissão Tripartite;

B) Estabelecer mecanismo de Licenciamento Compartilhado para os

casos de empreendimentos com impactos que extrapolam o território de um Estado, sob coordenação federal, para permitir que os Estados acompanhem os impactos em seus territórios;

C) Instituir regras gerais para definir impacto local, para orientar a atuação dos Municípios e a atuação dos Conselhos Estaduais, como previsto na LC;

D) Ordenar a atuação dos entes federados em relação à fiscalização para evitar duplicidade, dispersão de esforços e sobreposição de custos. Embora o exercício do poder de polícia administrativa seja exclusivo do órgão licenciador para fins de aplicação de penalidades, a fiscalização de natureza geral está diluída nas três esferas de governo;

E) Definir de forma peremptória que a dominialidade da União sobre os bens naturais e o patrimônio construído não transfere a competência do Licenciamento para a esfera federal, com exceção das cavernas, nos termos da legislação em vigor.

II) Nova Regulamentação da Lei 6.938/81 – PNMA: Em matéria de norma específica e do ponto de vista operacional, este é o principal espaço de modificações a ser utilizado para a modernização e aperfeiçoamento do LA, nas circunstâncias atuais. Para isto, o atual Decreto 99.274/90, que substituiu o Decreto 88.351/83, deve ser revogado e substituído por outro, mais abrangente e exaustivo, institucionalizando uma nova estrutura para o Licenciamento, principalmente para os Estados, em articulação com o MMA.

O Decreto atual, ainda de 1990, regulamenta os aspectos organizacionais do Sisnama, mas apenas tangencia a regulamentação dos demais instrumentos da Lei que consubstanciam a Política Nacional do Meio Ambiente, inclusive o Licenciamento, que na verdade é regulado pelas Resoluções do Conama.

A solução ideal é a edição de um Decreto Federal com capítulo específico sobre o Licenciamento, incluindo parâmetros nacionais a serem observados pelos Estados e o Distrito Federal, no qual se estabeleçam regras gerais, a serem complementadas pelos Estados, pelo menos sobre os seguintes temas:

- A) Significativo Impacto;
- B) Impacto Interestadual/Regional e Local;
- C) Audiências Públicas;
- D) Compensação Ambiental;
- E) Anuências;
- F) Fator Locacional e Impactos Cumulativos;
- G) Roteiros Básicos de TDR;
- H) Classificação das Tipologias;
- I) Gestão de Conflitos e Solução de Controvérsias;
- J) Metas de Qualidade Ambiental.

III) Edição de Nova Resolução Conama: Com desdobramento natural do esforço de regulação baseado em novo Decreto de regulamentação da PNMA e do Licenciamento, faz-se necessário adotar completa revisão das Resoluções Conama, a começar pela Resolução 001/86 e o corolário de outras normas que a sucederam e modificaram.

É fundamental que a nova Resolução vise alterar, sistematizar e consolidar as normas, padrões e critérios sobre o LA que se encontram diluídos. Como as atividades específicas requerem um tratamento normativo específico é recomendável trabalhar em torno de uma Resolução abrangente e exaustiva, com tantos anexos quantos forem necessários para consolidar, num ato normativo específico, as diretrizes e critérios nacionais que regem o Licenciamento, buscando-se um marco regulatório comum para embasar a normatividade a ser adotada em cada um dos Estados e do Distrito Federal.

IV) O Papel Normativo dos Estados e do DF: A edição de um novo marco regulatório como sugerido, no âmbito do Conama, não exaure a necessidade de normas específicas na esfera dos Estados, visando complementar as normas de caráter geral às peculiaridades das unidades federadas, nem pode substituir a competência constitucional concorrente dada aos Estados pelo Artigo 24 da CF/88, para legislar sobre o tema.

Desta forma, continuará cabendo aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente e aos Órgãos e Entidades Licenciadores tratar as especificidades próprias da realidade assimétrica da Federação brasileira e as distintas realidades regionais de um mesmo Estado.

O que importa com a adoção de um novo marco regulatório para o Licenciamento ambiental do País é estabelecer normas e parâmetros nacionais balizadores da atuação das unidades federadas, visando à unidade nacional da Política de Meio Ambiente, à segurança jurídica, à desburocratização dos procedimentos, à transparência, à celeridade dos processos e à eficiência do instrumento para assegurar a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável brasileiro.

É nesse sentido que a Abema vem interagindo com os organismos ambientais do país, em busca da conciliação com parceiros necessários, ouvindo os setores demandantes, os principais clientes, os setores organizados da sociedade civil, e articulando com controles internos e externos das atividades, em busca das soluções definitivas que, certamente adirão fruto desse esforço conjunto.









abema
associação brasileira de entidades
estaduais de meio ambiente

 /abemabrasil

 @abemabrasil

www.abema.org.br